

Etat de la question

LE FINANCEMENT PUBLIC DU SYSTEME EDUCATIF ET L'ENCADREMENT DES ELEVES ET ETUDIANTS.

CONSTATS ET ENJEUX.

Julien NICAISE



Septembre **2011**

Introduction	2
A. L'enseignement est-il sous-financé ?	3
B. Les progrès mis en œuvre durant la dernière décennie	4
C. La question de la taille des classes.....	5
1. <i>Le volume horaire d'un élève en classe n'équivaut pas à celui d'un enseignant face à la classe</i>	<i>7</i>
2. <i>L'offre précoce de cours à options et la concurrence entre établissements.....</i>	<i>7</i>
3. <i>L'autonomie pédagogique et les enseignants « sans classe »</i>	<i>8</i>
D. Le cas particulier de l'enseignement supérieur	9
1. <i>Un refinancement progressif significatif et une situation dans la moyenne européenne</i>	<i>9</i>
2. <i>Une massification et une attractivité très importantes.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Le mécanisme de « l'enveloppe fermée »</i>	<i>11</i>
E. Les enjeux présents et à venir.....	12
1. <i>La poursuite de la lutte contre le redoublement et l'abandon scolaire, à tous les niveaux d'enseignement.....</i>	<i>12</i>
2. <i>La poursuite de l'amélioration des conditions d'exercice des métiers de l'enseignement, entre autres via la formation</i>	<i>13</i>
3. <i>Financer l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Réduire les concurrences et décloisonner l'enseignement</i>	<i>15</i>

Introduction

Les questions relatives au niveau du financement public du système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles – et en particulier celles ayant trait à l’encadrement des élèves et étudiants que celui-ci génère – font régulièrement débats.

Plusieurs éléments relativement concomitants sont récemment venu alimenter ce débat comme la mise en œuvre du Contrat pour l’école durant la législature 2004-2009, la crise économique mondiale de 2008 et ses répercussions sur les finances publiques, la réforme de l’Etat belge et de la loi spéciale de financement, les sollicitations des partenaires de l’école pour voir la qualité du système éducatif être encore améliorées dans l’avenir, etc. La récente relance du débat sur la taille des classes et sur les conditions d’exercice du métier d’enseignant en est encore une illustration.

Sur le plan des finances publiques, une partie des éléments déterminants les conditions de travail des enseignants et les conditions d’études des élèves et des étudiants sont essentiellement d’ordre « qualitatif », « non coûtant ». Elles peuvent donc faire l’objet d’une analyse et d’une potentielle mise en œuvre pratiquement libérée de toute contrainte budgétaire. Mais la plupart des réformes susceptibles d’améliorer la qualité du système éducatif s’avère très onéreuse. C’est d’autant plus vrai dans un secteur public comme l’enseignement en Belgique francophone qui compte en son sein, tous réseaux et niveaux confondus, plus de 120.000 professionnels (100.000 équivalents temps plein) pour encadrer 1,2 million d’usagers, à savoir les élèves et les étudiants – c’est-à-dire plus de 25% de la population de la Fédération Wallonie-Bruxelles – et qui, du coup, rend *de facto* particulièrement conséquent tout (nouvel) investissement le concernant. Ajouté à cela le fait que les dépenses d’enseignement correspondent à 75% du budget total de la Fédération Wallonie-Bruxelles et l’ampleur prise par ce secteur en comparaison à nombre d’autres s’illustre d’autant mieux.

Sur cette base, il apparaît opportun de tenter de dresser succinctement, avec l’aide de la comparaison internationale notamment, un état des lieux quant aux constats et enjeux en la matière. C’est ce qui est fait dans les lignes qui suivent, le tout dans le cadre de cinq focus particuliers :

- A. L’enseignement est-il sous-financé au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles ? ;
- B. Les progrès mis en œuvre durant la dernière décennie ;
- C. La question de la taille des classes ;
- D. Le cas particulier de l’enseignement supérieur ;
- E. Les enjeux présents et à venir.

A. L'enseignement est-il sous-financé ?

Généralement, lorsque l'on s'interroge sur le niveau de financement du système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles, d'aucuns évoquent des « moyens insuffisants » et des « sous-financements chroniques », lesquels seraient la source même des difficultés que le secteur peu encore connaître aujourd'hui en matière, par exemple, de lutte contre l'échec scolaire ou de mixité sociale.

Cependant, sous l'éclairage de la comparaison internationale notamment, ce constat mérite d'être nuancé. En effet, si l'on examine par exemple les travaux menés annuellement sur le sujet depuis la fin des années quatre-vingt par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec une moyenne de plus de 9.100 dollars américains (USD) dépensés annuellement par élève et étudiant (année de référence 2007), la Belgique ferait partie du top dix mondial et du top cinq européen des pays qui, en valeur absolue, consacrent le plus de dépenses publiques en matière d'éducation¹. Ces données corroborent celles établies par ailleurs par l'Union européenne où il est question, toujours pour la Belgique, d'un coût unitaire annuel global de 7.500 euros par élève et étudiant (année de référence 2006), lequel nous place également dans le top cinq européen².

Si l'on considère uniquement les niveaux d'enseignement maternel, primaire et secondaire, on constate que la Belgique leur consacre 4,1% de son produit intérieur brut (PIB), ce qui la place au cinquième rang mondial en la matière devant, par exemple, la Finlande ou les Etats-Unis.

Enfin, si l'on examine uniquement le niveau d'enseignement secondaire, la Belgique y consacre 2,6% de son produit intérieur brut (PIB), ce qui la place au premier rang mondial sur ce niveau d'enseignement³.

Sans entrer ici dans les débats sur les méthodes de calcul utilisées dans ces comparaisons ni même sur l'usage qui est fait de ces moyens, ces premiers éléments de comparaison internationale ne plaident a priori pas en faveur d'un enseignement belge francophone qui serait sous-financé dans l'absolu.

Ces chiffres concernent la Belgique dans son ensemble, mais ils semblent corroborés par les récents travaux du même ordre portant sur la seule Fédération Wallonie-Bruxelles. Ainsi, l'édition 2010 des *Indicateurs de l'enseignement*, lesquels sont approuvés par la Commission de Pilotage de l'enseignement, indique sur ce même thème que : « En 2007, la dépense intérieure d'éducation tous financeurs confondus représentait environ 8,8 milliards d'euros, soit environ 7.300 euros par élève ou étudiant, environ 2.100 euros par habitant francophone principalement à charge du Pouvoir communautaire, soit une part de 7,0% du PIB francophone. Les Communes et Provinces injectent environ 8,1% de moyens supplémentaires aux dépenses

¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Regard sur l'éducation 2010 - Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2010.

² Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture - Eurydice - Eurostat, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2009*, Bruxelles, Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture, 2009.

³ OCDE, *op. cit.*

d'enseignement de la Communauté française. L'Etat fédéral intervient pour une part supplémentaire de 26,5% (plus d'1,5 milliard d'euros) au titre de pensions des enseignants du secteur public (tous réseaux confondus). »⁴.

Aussi, sur la première décennie des années 2000, les *Indicateurs de l'enseignement* montrent également que, hormis pour le cas particulier des universités (voir ci-dessous), tous les niveaux d'enseignement ont connu une augmentation significative du « coût/investissement moyen par élève » à prix constant (au-delà de l'inflation) à charge de la Fédération Wallonie-Bruxelles, alors que le nombre d'élèves n'a pas augmenté significativement comme on le verra plus loin⁵ :

- a. +16,00% pour l'enseignement maternel ;
- b. +19,01% pour l'enseignement primaire ordinaire ;
- c. +04,60% pour l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice ;
- d. +10,10% pour l'enseignement secondaire en alternance ;
- e. +12,20% pour l'ensemble de l'enseignement spécialisé ;
- f. +06,30% pour l'enseignement supérieur non universitaire ;
- g. -08,40% pour l'enseignement supérieur universitaire.

Vu ce qui précède, tant la comparaison internationale que les données de la Commission de pilotage semblent donc aller à l'encontre de l'idée qui voudrait que l'enseignement en Belgique francophone soit globalement sous-financé.

A tout le moins, peut-on poser avec assurance le constat que, du fait d'une politique progressiste et volontariste, il est mieux financé aujourd'hui qu'il n'a pu l'être il y a quelques années.

B. Les progrès mis en œuvre durant la dernière décennie

Le refinancement du système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur la décennie 2000-2010 est une réalité. Selon Robert Deschamps (Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur), « *Le refinancement des Communautés a débuté en 2002. Pour la Communauté française, il s'élève à environ 630 millions EUR en 2008. Sur la période 2001-2008, les dépenses globales d'enseignement de la Communauté française (Chapitre III du budget) ont crû de 1.200 millions EUR, soit près du double du refinancement. La forte hausse de ces dépenses s'est depuis amplifiée malgré la récession et la baisse des recettes de la Communauté française : augmentation de 575 millions EUR de 2008 à 2010 (+9,6% en 2 ans) alors que les recettes de la Communauté française diminuaient de 185 millions EUR.* »⁶

⁴ Ministère de la Communauté française - Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC), *Les indicateurs de l'enseignement, édition 2010*, n° 5, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, 2011.

⁵ *Ibid.*, 2011.

⁶ Deschamps R., « Un meilleur enseignement en Communauté française. Nous le pouvons si nous le voulons » in *Cahier de recherche du Centre de recherches en économie régionale et politique économique (CERPE)*, n° 49, Namur, Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, 2010.

Durant la dernière décennie, les nouveaux investissements publics consentis pour le système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles furent nombreux et significatifs, une bonne part d'entre eux résultant d'ailleurs de la concrétisation du Contrat pour l'École de 2004 avec tous les partenaires de l'école et des différents accords sectoriels établis en 2004, 2006 et 2008 par le Gouvernement avec les organisations représentatives des travailleurs du secteur de l'enseignement⁷.

Ces nouveaux investissements se sont concentrés pour l'essentiel sur trois grands secteurs de dépense :

- L'augmentation des personnels. Cela concerne pour l'essentiel l'augmentation de l'encadrement des élèves et, partant, à l'amélioration des conditions d'apprentissage et de travail de manière générale avec l'engagement de plus de 3.000 ETP. L'ensemble de ces mesures explique bien la diminution constante du ratio « nombre d'élèves par enseignant » ces dernières années, en dépit pourtant d'un nombre d'élèves qui, globalement, n'augmente pas ou peu (voir ci-dessous).
- Les progrès en matière salariale. Une deuxième catégorie de nouveaux investissements, à hauteur du demi milliard €, concerne l'amélioration des conditions pécuniaires des personnels de l'enseignement et en particulier l'augmentation barémique de 6% hors indexation pour tous les enseignants sur la dernière décennie ; le rattrapage barémique des enseignants de l'enseignement fondamental sur les régents ; des mesures salariales spécifiques pour les personnels en début et en fin de carrière ; etc...
- Les progrès en matière d'activités d'enseignement et de fonctionnement des établissements scolaires. Une troisième catégorie de nouveaux moyens publics investis dans le système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles à trait au subventionnement même des activités d'enseignement et de toutes ses activités connexes. On peut également ajouter à cette troisième catégorie d'investissements des budgets conséquents consacrés par la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale pour promouvoir différentes politiques en lien avec l'enseignement comme c'est par exemple le cas de l'informatisation des établissements scolaires.

C. La question de la taille des classes

Examinons à présent ce qu'il en est en particulier de l'encadrement des élèves et de la taille des classes. Ce point est important dans la mesure où c'est l'indicateur phare utilisé dans les études internationales pour illustrer le lien entre le financement d'un système éducatif et les résultats de ce système en terme de maîtrise des compétences par les élèves.

La question de la taille des classes et du niveau d'encadrement des élèves n'est pourtant ni consensuelle sur le plan scientifique, ni évidente à illustrer sur le plan pratique. Ceci est d'autant plus vrai qu'elle met régulièrement à jour

⁷ Gouvernement de la Communauté française, *Evaluation du Contrat pour l'école - Gouvernement du 26 mars 2009*, Bruxelles, Gouvernement de la Communauté française, 2009.

d'importantes différences entre un « nombre d'élèves par enseignant » qui serait en théorie relativement (très) favorable en Belgique francophone (voir ci-dessous) et une taille des classes effective dans les établissements scolaires n'y correspondant pas forcément puisque certains enseignants sont régulièrement confrontés, plus que d'autres, à des classes de vingt-cinq ou trente élèves, voire parfois même plus.

En la matière, le premier constat que l'on peut poser est que, du fait même des progrès et des mesures prises au niveau des personnels ces dernières années (voir ci-dessus), la diminution du ratio « nombre d'élèves par enseignant » à été constante et significative.

Ce phénomène est bien mis en lumière par les *Indicateurs de l'enseignement* pour l'enseignement fondamental ordinaire : « *Depuis 2005-2006, une réduction continue du ratio "élèves/enseignant (ETP)" peut être observée, passant de 15,2 en 2004-2005 à 14,5 en 2008-2009, soit une réduction de 4,5% en 4 ans. Celle-ci reflète un accroissement du nombre d'"équivalents temps-plein" (+5,9%) pour un accroissement de la population scolaire plus modéré (+1,1%) et trouve certainement son explication dans le décret du 20/07/2005 portant sur l'amélioration de l'encadrement maternel et primaire.* ».

Il en va également de même pour l'enseignement secondaire ordinaire : « *Contrairement aux années antérieures, ces trois dernières années [2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009] sont marquées par une diminution sensible du ratio "élève/enseignant (ETP)", passant de 9,8 à 9,4 (-3,7%) et reflétant un accroissement du personnel (+1,6%) conjointement à une diminution de la population scolaire (-2,2%)* »⁸.

Sur cette base, le « nombre d'élèves par enseignant » en Fédération Wallonie-Bruxelles serait donc de 14,5 élèves pour un enseignant de l'enseignement fondamental et de 9,4 élèves pour un enseignant de l'enseignement secondaire. Ces éléments correspondent assez bien à ceux avancés de son côté par l'OCDE qui, sur la base d'une méthode de calcul légèrement différente, estime pour la Belgique francophone un « nombre d'élèves par enseignant » en moyenne de 16 pour l'enseignement maternel, de 12 pour l'enseignement primaire et de 8 pour l'enseignement secondaire ; et d'ajouter qu'avec un nombre moyen de seulement 8 élèves par enseignant du secondaire, ceci nous placerait au premier rang mondial en la matière, rien de moins⁹.

Ces informations sont particulièrement « positives » quant à l'encadrement des élèves en Fédération Wallonie-Bruxelles. Il convient cependant de ne pas tirer de conclusions sans avoir préalablement observé ce qu'il en est de la taille effective des classes sur le terrain. En effet, le « nombre d'élèves par enseignant » en valeur absolue ne correspond pas au « nombre d'élèves par classe ». On peut expliquer cette différence par le recours simultané de plusieurs facteurs se conjuguant l'un l'autre :

⁸ Ministère de la Communauté française - Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC), *op. cit.*

⁹ OCDE, *op. cit.*

1. Le volume horaire d'un élève en classe n'équivaut pas à celui d'un enseignant face à la classe

Le volume horaire d'un élève nécessite *de facto* plus d'un équivalent temps plein enseignant pour être intégralement comblé : là où une classe d'enseignement secondaire se verra allouer, par exemple, 34 périodes de cours hebdomadaires, un horaire moyen d'un enseignant du secondaire compte habituellement 22 périodes de cours hebdomadaires devant la classe ; ces différences d'horaires et de périodes prestées devant la classe variant d'ailleurs sensiblement selon les niveaux et formes d'enseignement. Dès lors, une même classe de 24 élèves nécessitera la « mise à disposition théorique » de 1,55 équivalent temps plein pour voir prestée les 34 périodes (22 périodes soit 1 ETP + 12 périodes soit 0,55 ETP) de cours hebdomadaires des élèves.

2. L'offre précoce de cours à options et la concurrence entre établissements

La grande multiplicité des options pouvant être choisies très tôt dans leur scolarité par les élèves et leurs parents, conjuguée à la volonté de nombreux établissements scolaires d'offrir un éventail de cours au choix le plus large possible, peut exacerber fortement le hiatus entre « nombre d'élèves par enseignant » et « nombre d'élèves par classe ». Par exemple, pour une même classe de 24 élèves du secondaire, il n'est pas impossible que :

- Les 4 périodes hebdomadaires de langue moderne 1 de l'horaire nécessitent l'intervention simultanée de 3 enseignants différents (néerlandais, allemand, anglais) ;
- Les 4 périodes hebdomadaires de langue moderne 2 nécessitent l'intervention simultanée de 5 enseignants différents (néerlandais, allemand, anglais, espagnol, italien) ;
- Les 2 périodes hebdomadaires de cours philosophiques nécessitent l'intervention simultanée de 6 enseignants différents (morale non confessionnelle, religion catholique, religion protestante, religion islamique, religion israélite, religion orthodoxe) ;
- Les X périodes hebdomadaires de l'option Y nécessitent l'intervention simultanée de Z enseignants différents et ainsi de suite pour l'ensemble des cours à options...

Bien entendu, ce phénomène est tempéré par les « regroupements pédagogiques » opérés entre élèves de différentes classes afin de suivre ensemble et au même moment les mêmes cours à options. Mais, a contrario, il faut également tenir compte du fait que des établissements scolaires sont soucieux d'élargir leur offre scolaire au maximum, en ce compris parfois lorsqu'il s'agit d'une offre déjà existante dans un autre établissement scolaire à proximité. Le « nombre d'élèves par enseignant » correspond alors d'autant moins au « nombre d'élèves par classe ».

3. L'autonomie pédagogique et les enseignants « sans classe »

L'autonomie d'organisation des pouvoirs organisateurs et des établissements scolaires peut également engendrer des situations parfois différentes d'une école à l'autre malgré un nombre d'élèves qui serait proche, voire même identique.

Si un établissement scolaire réserve dans son nombre de périodes professeur dont il dispose tout ou partie de l'horaire d'un équivalent temps plein « sans classe » chargé d'activités de remédiation avec certains élèves en difficulté tout au long de l'année, les différentes classes de cet établissement seront inévitablement plus peuplées que si ce même équivalent temps plein avait été pleinement titulaire d'une classe à part entière à l'instar de ses collègues. Est-ce pour autant que l'enseignement sera moins efficace dans cet établissement scolaire ? Est-ce pour autant que les conditions d'exercice du métier d'enseignant y seront moins « favorables » pour les enseignants qui y travaillent ? A priori, on est en droit de penser que s'il s'agit là d'une volonté de l'équipe éducative et que cet enseignant est bien occupé à ce type de tâche, l'augmentation du nombre d'élèves par classe qui en résulte n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soit. Au contraire.

S'il convient donc de maintenir et d'encourager cette forme d'autonomie d'organisation des pouvoirs organisateurs et des établissements scolaires, cela exige tout autant de s'assurer de disposer de garanties suffisantes quant aux activités auxquelles sont employés ces enseignants « sans classe ». Le même type de raisonnement vaut d'ailleurs également pour tous les enseignants « détachés » de leur classe de manière générale.

* *
*

De la sorte, rien qu'avec la conjugaison des trois éléments explicités ci-dessus, on comprend mieux comment il est possible que certains enseignants se trouvent confrontés à des classes de 4 ou 5 élèves et d'autres à des classes de 30, le tout en connaissant un nombre moyen d'élèves par enseignant particulièrement favorable en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Mais dès lors, concrètement, combien y a-t-il d'élèves par classe en moyenne dans l'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles ? Et, partant, quelle en est la dispersion, l'écart, autour de cette moyenne ? Plusieurs tentatives de chiffrages, établies selon des données et des méthodologies différentes, ont été réalisées ces dernières années. Bien que limitées, on trouve parmi celles-ci les éléments suivants :

- Une moyenne de 20,6 élèves par classe dans l'enseignement primaire et de 20,8 élèves par classe au premier degré de l'enseignement secondaire est renseignée par une publication du Ministère de la Communauté

française sur la base de données de l'année 2004¹⁰ (donc avant les progrès engendrés en la matière durant la législature 2004-2009) ;

- Une moyenne de 22 élèves par classe de 4^{ème} année de l'enseignement primaire selon une publication d'Eurydice établie sur la base de données de 2006¹¹. Celle-ci montre également qu'en matière de dispersion 25% des classes de 4^{ème} année primaire comptent moins de 19 élèves, 50% comptent entre 19 et 24 élèves et 25% comptent plus de 24 élèves ;
- Une moyenne de 20,2 élèves par classe dans l'enseignement primaire selon l'OCDE sur la base de données de l'année 2008¹².

Pour l'enseignement secondaire, et en particulier pour les 2^{ème} et 3^{ème} degrés, pareilles extrapolations n'ont pu être menées du fait des cours à options et des différents regroupements pédagogiques qui en découlent.

D. Le cas particulier de l'enseignement supérieur

La situation de l'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles mérite une attention toute particulière dans la mesure où certains éléments fondamentaux dans son organisation diffèrent des niveaux d'enseignement fondamental et secondaire. On notera, parmi d'autres, au moins trois éléments :

1. Un refinancement progressif significatif et une situation dans la moyenne européenne

A l'opposé de certaines idées parfois véhiculées, ce niveau d'enseignement ne souffre nullement d'économies budgétaires qui seraient actuellement ou auraient récemment été réalisées à ses dépens. Au contraire, comme l'enseignement fondamental et comme l'enseignement secondaire, il a également bénéficié d'importants efforts financiers supplémentaires décidés durant toute la dernière décennie puisque le refinancement des universités, des hautes écoles et de l'enseignement supérieur artistique s'élève approximativement à une hauteur globale de 200 millions d'euros, soit une augmentation de près de 20% de son budget total.

Malgré les répercussions de la crise économique mondiale de 2008 sur les finances publiques, différentes mesures d'importance ont encore été prises récemment pour poursuivre dans ce sens : gratuité du minerval et des droits d'inscription pour les étudiants boursiers (1 étudiant sur 6 au total) – ce qui place la Fédération Wallonie-Bruxelles parmi les systèmes éducatifs les plus progressistes en la matière –, réduction du minerval pour les étudiants de condition modeste, non-indexation du minerval jusque 2015 au moins pour tous les étudiants, meilleures conditions d'encadrement des étudiants dans les filières connaissant un afflux important d'étudiants (médecine et dentisterie

¹⁰ Ministère de la Communauté française, Secrétariat général, Directions des Relations internationales, *Clés de lecture de Regards sur l'éducation n° 9 - Les indicateurs de l'OCDE 2006*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, 2007.

¹¹ Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture - Eurydice - Eurostat, *op. cit.*

¹² OCDE, *op. cit.*

notamment), poursuite de l'amplification des allocations et bourses d'études, poursuite du refinancement structurel des universités, etc.

Cela étant, si comme on l'a vu ci-dessus le système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles est dans son ensemble de mieux en mieux financé, et si en consacrant 4,1% de son produit intérieur brut (PIB) à ses niveaux d'enseignement maternel, primaire et secondaire il se place au cinquième rang européen en la matière, il n'en va pas tout à fait de même pour l'enseignement supérieur : avec 13.500 dollars américains (USD) dépensés annuellement par étudiant de l'enseignement supérieur (année de référence 2007) et 1,3% de son produit intérieur brut (PIB) consacré à ce niveau d'enseignement¹³, la Belgique est dans la moyenne des pays membres de l'Union européenne et légèrement en deçà de la moyenne des pays membres de l'OCDE (laquelle est particulièrement tirée vers le haut par les cas particuliers des Etats-Unis et du Canada notamment), ni plus ni moins. Ces chiffres corroborent ceux de l'Union européenne où il est question, pour la Belgique, d'un coût unitaire annuel global de 10.600 euros par étudiant (année de référence 2006)¹⁴.

En fait, l'enseignement supérieur souffre de son succès. Le financement additionnel de 200 millions sur la dernière décennie ne parvient pas à compenser l'augmentation des dépenses liée à la hausse du nombre d'étudiants inscrits dans le supérieur (voir point 5.2 ci-dessous).

Autrement dit, si en termes de comparaison internationale l'enseignement supérieur en Belgique francophone dispose structurellement d'un budget dans la moyenne des autres pays européens et que ce même budget a augmenté significativement en valeur absolue ces dernières années, il ne connaît cependant pas pareille situation « favorable » par rapport aux autres systèmes éducatifs tel que cela peut être le cas pour les autres niveaux d'enseignement.

2. Une massification et une attractivité très importantes

Un deuxième élément fondamental concernant la situation particulière occupée par l'enseignement supérieur vis-à-vis des autres niveaux d'enseignement en Belgique francophone est que sa population étudiante a très fortement augmenté ces dernières années : entre 1989-1990 et 2009-2010, les effectifs de l'enseignement supérieur ont augmenté de 53.000 étudiants (+ 48,6%) et, rien que de 2004-2005 (première année de mise en œuvre du processus de Bologne) à 2009-2010, la population étudiante de l'enseignement supérieur s'est encore accrue de +11% en cinq ans (+18% dans l'enseignement universitaire et +6% dans l'enseignement supérieur non universitaire)¹⁵.

Le pari progressiste de permettre une véritable massification de l'enseignement supérieur se réalise petit à petit – non sans difficulté ni imperfection, sur le plan de l'équité notamment – à tel point que la Fédération Wallonie-Bruxelles amène déjà aujourd'hui plus de 4 jeunes sur 10 à l'obtention d'un diplôme du supérieur ce qui correspond – rien de moins – au « critère de référence » à atteindre en la

¹³ OCDE, *op. cit.*

¹⁴ Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture - Eurydice - Eurostat, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2009*, Bruxelles, Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture, 2009.

¹⁵ Ministère de la Communauté française, Observatoire de l'enseignement supérieur, *Les indicateurs de l'enseignement supérieur*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, à paraître.

matière pour l'horizon 2020 tel que fixé par l'Union européenne pour tous ses états membres¹⁶. Sur ce plan, l'efficacité du système d'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles s'affirme donc.

Dans le même ordre d'idées, deux autres faits significatifs doivent également retenir l'attention.

Tout d'abord, il s'agit de la proportion d'étudiants dans l'enseignement supérieur qui, par rapport à l'ensemble de la population en Belgique, est plus importante dans la partie francophone du pays que dans la partie flamande. Ainsi, avec 165.000 étudiants dans des institutions francophones contre 193.000 étudiants dans des institutions flamandes, la clé de répartition des étudiants du supérieur en Belgique est de 46% contre 54%. Tout aussi intéressant est la répartition entre les étudiants dans les seules institutions universitaires où, avec 77.000 étudiants dans des universités francophones contre 76.000 étudiants dans des universités flamandes, la clé de répartition s'inverse alors pour atteindre 51% des étudiants dans des universités francophones contre 49% dans des universités flamandes^{17 18}.

Ensuite, et c'est en partie une des raisons du fait que la proportion d'étudiants dans l'enseignement supérieur par rapport à l'ensemble de la population en Belgique soit plus importante dans la partie francophone du pays, c'est son attractivité sur le plan international : plus de 12% des étudiants de l'enseignement supérieur en Belgique sont des « étrangers en mobilité internationale », c'est-à-dire venant expressément suivre tout ou une partie de leur cursus en Belgique contre seulement 7,6% en moyenne dans l'Union européenne. Dans l'autre sens, 8,6% des étudiants de Belgique partent à l'étranger pour y suivre une partie de leur cursus contre moins de 6% en moyenne dans l'Union européenne¹⁹. Pour la seule Fédération Wallonie-Bruxelles, l'Observatoire de l'enseignement supérieur note également que 19,4% de ses étudiants de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire un sur cinq, ne disposent pas de la nationalité belge et que plus de la moitié de ces derniers sont de nationalité française²⁰.

3. Le mécanisme de « l'enveloppe fermée »

Depuis les années nonante, le financement public des universités d'une part et des hautes écoles d'autre part s'inscrit dans le cadre de budgets globaux dont les montants sont fixés par décret. Ceux-ci sont liés à l'indice des prix à la consommation mais, contrairement à ce qui se fait dans les autres niveaux d'enseignement, pas à l'évolution du nombre d'étudiants. Ils sont donc prédéterminés. Pour cette raison, et même si ces budgets ont été augmentés à plusieurs reprises ces dernières années pour permettre le refinancement évoqué ci-dessus, on parle à leur encontre d'enveloppes dites « fermées ».

¹⁶ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation ("Education et formation 2020") » in *Journal officiel de l'Union européenne*, C 119/2, Luxembourg, 28.05.2009.

¹⁷ Ministère de la Communauté française, Observatoire de l'enseignement supérieur, *op. cit.*

¹⁸ Vlaamse overheid, *Vlaams onderwijs in cijfers 2009-2010*, Beleidsdomein Onderwijs en Vorming, Brussel, Vlaamse overheid, 2010.

¹⁹ OCDE, *op. cit.*

²⁰ Ministère de la Communauté française, Observatoire de l'enseignement supérieur, *op. cit.*

Un tel dispositif apporte évidemment des garanties en termes de stabilité dans le financement du système et peut même apparaître comme « rassurant » lorsque des établissements d'enseignement supérieur sont en situation de perte de population étudiante – c'était le cas à la fin des années nonante.

Toutefois, comme on l'a vu ci-dessus, c'est un phénomène inverse, de forte massification de l'enseignement supérieur, dont il s'agit actuellement. Il en résulte dès lors qu'une part du refinancement qu'a connu et que connaît encore l'enseignement supérieur en Belgique francophone depuis une dizaine d'années sert avant tout à couvrir l'afflux massif de nouveaux étudiants en son sein. C'est ce qui explique que sur une perspective temporelle de dix ans, entre le début de la première décennie des années deux mille et la fin de celle-ci, les *Indicateurs de l'enseignement* montrent que, malgré le refinancement, l'enseignement supérieur non universitaire ait connu une augmentation de son « coût/investissement moyen par étudiant » à prix constant (au-delà de l'inflation) à charge de la Fédération Wallonie-Bruxelles de « seulement » 6,30% et que l'enseignement supérieur universitaire ait lui connu une diminution de 8,40% dans le même temps : l'afflux de nouveaux étudiants est tel que l'enveloppe fermée, qui pourtant augmente, est d'autant plus divisée entre ceux-ci, faisant baisser le coût/investissement par étudiant.

Considérés ensemble, ces éléments montrent bien que l'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles occupe une place particulière en matière de financement public.

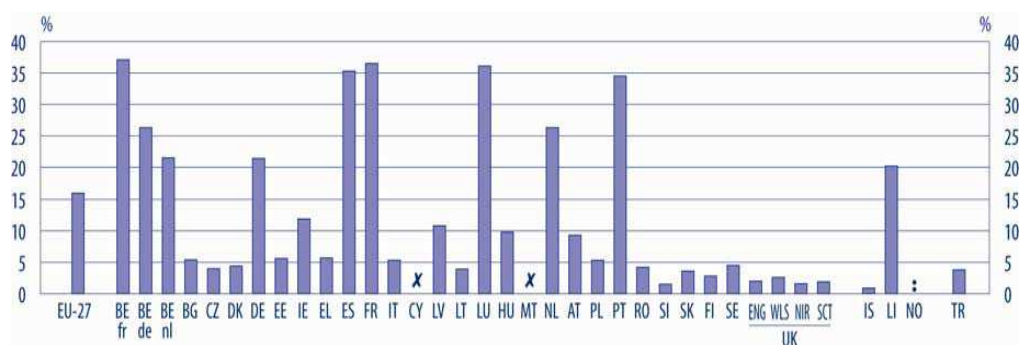
E. Les enjeux présents et à venir

Après avoir passé en revue certains aspects particuliers du financement de l'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles et de l'encadrement des élèves et étudiants, on peut conclure en insistant rapidement sur quelques-uns des grands enjeux, en lien avec son financement, pour notre système éducatif.

1. La poursuite de la lutte contre le redoublement et l'abandon scolaire, à tous les niveaux d'enseignement

Comme le montre le tableau ci-dessous emprunté à Eurydice, avec près de 40% des élèves de 15 ans en retard scolaire, la Fédération Wallonie-Bruxelles (initiale « BE fr » dans le tableau) fait partie des systèmes éducatifs européens qui ont le plus recours à cette pratique²¹.

²¹ Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture - Eurydice - Eurostat, *Le redoublement dans l'enseignement obligatoire en Europe : réglementations et statistiques*, Bruxelles, Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture, 2011.



Outre qu'il pèse excessivement lourd sur les finances publiques (surcoût de plus 370 millions d'euros annuels, soit plus de 6% du budget global du système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles²²), c'est surtout son efficacité pédagogique qui pose question car dans nombre de cas, le redoublement – en particulier lorsqu'il est répété – préfigure souvent un abandon scolaire précoce et une sortie du système éducatif sans aucune qualification. On relève d'ailleurs chez nous que 17% des jeunes âgés de 25 à 34 ans ne disposent pas d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou équivalent. Or, en moyenne, 85% des diplômés de l'enseignement supérieur ont un emploi, contre 75% des diplômés de l'enseignement secondaire et, surtout, contre seulement 49% des personnes ne disposant pas d'un diplôme de l'enseignement secondaire²³. Ces écarts donnent la mesure des avantages sociaux et économiques que procure l'élévation du niveau d'enseignement en général.

Autre illustration encore : le rendement public net de l'obtention d'un diplôme – c'est-à-dire le « retour sur investissement »²⁴ engendré pour le système éducatif et la société toute entière – est estimé en Fédération Wallonie-Bruxelles à 8 pour 1 pour ce qui concerne l'enseignement secondaire et à 16 pour 1 pour ce qui concerne l'enseignement supérieur lorsque ces niveaux d'études sont atteints²⁵. Il est donc primordial de poursuivre la lutte contre l'échec et l'abandon scolaire précoce d'autant que ceux-ci pourraient, pour partie au moins, à la manière d'un « cercle vertueux », s'autofinancer du fait des non-dépenses réalisées et autres surcoûts qui ne seraient pas engendrés.

2. La poursuite de l'amélioration des conditions d'exercice des métiers de l'enseignement, entre autres via la formation

Si des mesures ont pu être prises ces dernières années pour améliorer les conditions d'exercice des métiers de l'enseignement, il est nécessaire de poursuivre dans cette voie si l'on veut attirer, former et retenir le plus grand nombre d'enseignants de qualité vers cette fonction aussi importante pour notre société.

²² Ministère de la Communauté française - Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC), *op. cit.*

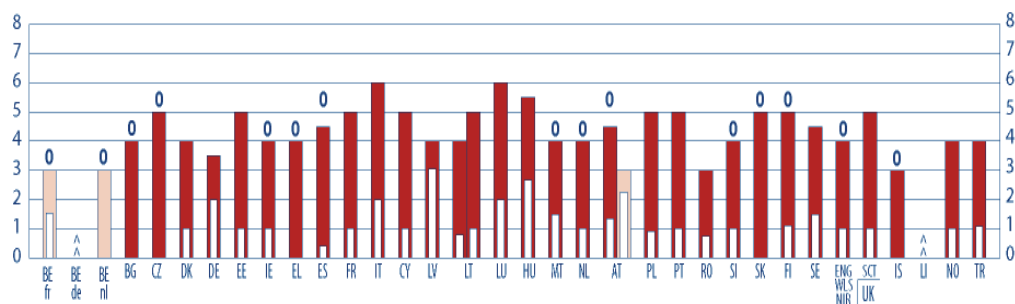
²³ OCDE, *op. cit.*

²⁴ Compte tenu des coûts directs afférents à la formation, du manque à gagner durant le temps de formation et des bénéfices produits par l'augmentation des revenus bruts du travail, des recettes fiscales, des cotisations sociales produits ainsi que par la diminution de transferts sociaux (risque de chômage notamment).

²⁵ OCDE, *op. cit.*

Parmi d'autres, une piste en la matière peut être l'amélioration du statut des enseignants, de l'image de la profession et de la qualité toute entière de l'enseignement par le biais d'une formation initiale et/ou d'une formation continuée renforcées et mieux adaptées aux différentes facettes de la fonction aujourd'hui.

Dans ce cas aussi, un tableau emprunté à Eurydice comparant le niveau et la durée de la formation initiale des enseignants des différents systèmes éducatifs européens permet de voir que nombre d'entre eux ont renforcé et allongé la formation initiale de leurs enseignants à quatre, cinq, voire six années²⁶.



On constate que la formation initiale des enseignants est la plupart du temps organisée dans le cadre de programmes d'enseignement supérieur de type long donnant, le cas échéant, accès à des études de troisième cycle et à des programmes de recherche (bâtonnets rouge plutôt que bâtonnets roses). La durée minimale de temps consacré à la formation professionnelle est également souvent fixée dans la plupart des systèmes éducatifs (bâtonnet blanc) et peut faire l'objet de certaines adaptations au choix des établissements scolaires ou des pouvoirs organisateurs (présence d'un « 0 » au-dessus du bâtonnet).

L'évaluation participative de la formation initiale des enseignants est aujourd'hui en cours et ses résultats seront connus début 2012²⁷. Il s'agira sans aucun doute d'intégrer ceux-ci à la définition des nouvelles initiatives visant à l'amélioration des conditions d'exercice des métiers de l'enseignement dans l'avenir.

3. Financer l'augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants

Dans l'enseignement supérieur, on l'a vu, la population étudiante a très fortement augmenté ces dernières années (près de 50% d'augmentation sur vingt ans) et tout semble indiquer que ce phénomène de massification et de démocratisation va se poursuivre dans l'avenir.

Dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire, la population scolaire est par contre demeurée relativement stable en augmentant de moins de 5 % sur les vingt dernières années. Pourtant, les perspectives démographiques en la matière ont été récemment revues fortement à la hausse

²⁶ Agence exécutive Education, Audiovisuel et Culture - Eurydice - Eurostat, *op. cit.* Il s'agit ici « d'enseignement secondaire inférieur général ».

²⁷ Voir <http://www.enseignement.be> pour le détail.

par rapport aux précédentes²⁸. S'il faut toujours demeurer prudent à leur égard, il est désormais question, à l'horizon 2026-2027, d'une augmentation d'élèves à hauteur de 13 % dans le maternel, de 14 % dans le primaire et de 10 % dans le secondaire²⁹ lesquelles, si elles s'avèrent fondées, auront évidemment à leur tour des répercussions sur l'enseignement supérieur également.

A juste titre, des mesures ad hoc en matière d'augmentation du nombre de places disponibles dans les établissements scolaires ont déjà été prises et il faudra sans aucun doute poursuivre dans cette voie. Mais dans ce cas-ci aussi, l'impact sur le financement futur du système éducatif de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne devra pas être négligé.

4. Réduire les concurrences et décloisonner l'enseignement

On l'a vu ci-dessus avec l'exemple de la taille des classes, la concurrence entre établissements scolaires peut provoquer un usage peu adéquat des moyens publics consacrés à l'enseignement.

Que ce soit en termes purement financiers ou en matière d'efficacité et d'équité de notre système éducatif, la concurrence entre établissements ou entre réseaux d'enseignement a plus d'une fois montré ses travers.

Poursuivre dans la voie d'un plus grand décloisonnement, tant dans l'intérêt des élèves et étudiants que des personnels de l'enseignement, est sans aucun doute un des enjeux majeurs pour le système éducatif. L'offre scolaire n'en serait que plus optimale, au bénéfice de tous ses usagers.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be

²⁸ Direction générale Statistique et Information économique - Bureau fédéral du Plan, *Planning paper 105 - Perspectives de population 2007-2060*, Bruxelles, 2008.

²⁹ Ministère de la Communauté française - Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC), *op. cit.*