

20^e Congrès
des économistes
belges de langue française

Le modèle
social belge :
quel avenir ?

Conclusions des travaux de la commission « L'éducation dans la perspective du modèle social »

Estelle Cantillon (Université Libre de Bruxelles-ECARES)

La commission 4 portait sur l'enseignement et la formation dans la perspective du modèle social. L'éducation est un élément-clé de notre modèle social pour deux raisons au moins : parce qu'elle est un vecteur de mobilité sociale, et parce qu'elle est un des rares instruments de redistribution inter-générationnelle.

La commission s'est attachée, dans un premier temps, à formuler un diagnostic, le plus complet possible, de la situation. Quelle est la performance de notre enseignement aujourd'hui ? Notre enseignement est-il équitable ? Quelles sont ses forces et faiblesses ? Quels sont les enjeux pour le futur ? Dans un deuxième temps, la commission a exploré différentes pistes, certaines inspirées d'expériences à l'étranger. Le congrès a été l'occasion de confronter les différentes perspectives et de débattre avec plusieurs observateurs avisés du monde de l'enseignement.

Un diagnostic clair et partagé

Le diagnostic qui émerge des travaux de la commission est clair et partagé. Notre enseignement obligatoire est à la fois inéquitable - parce qu'il reproduit les inégalités sociales plutôt que de servir d'ascenseur social - et inefficace - parce que le niveau moyen de compétences atteint est insuffisant au regard des comparaisons internationales et parce qu'il ne garantit pas un niveau de compétence minimal pour tous : le taux de décrochage scolaire avoisine les 20% à Bruxelles et en Hainaut et 23% des élèves de 15 ans ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture et écriture. Les résultats des dernières enquêtes PISA, publiés il y a quelques jours, ne font que confirmer ce diagnostic. Cette performance médiocre est obtenue alors que les moyens financiers investis dans l'enseignement obligatoire sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE.¹ Améliorer notre enseignement obligatoire est urgent car celui-ci est à la base de la capacité de notre système à former de futurs adultes capables de s'intégrer dans notre société en tant que citoyens et en tant que travailleurs.

¹ OCDE, Education at a Glance, 2013, indicateur B1.

Notre enseignement supérieur fait (beaucoup) mieux mais sa soutenabilité pose question: la péréquation entre libre accès, gratuité et financement à enveloppe fermée est sous tension dans un monde où la mobilité étudiante et le nombre d'étudiants augmentent : le financement par étudiant dans l'enseignement supérieur a ainsi décru de près de 20% en termes réels en 20 ans.² Il est temps de réinventer un modèle de financement de l'enseignement supérieur afin que celui-ci réponde aux besoins et aux défis de la société de demain.

Des recommandations

La commission ne s'est pas limitée à établir un diagnostic. Les contributions et les panels ont aussi abordé différentes pistes de solutions. L'introduction à la commission dans les actes du congrès résumant déjà chacune des contributions écrites, je vais me concentrer ici sur ce que je retiens des discussions. J'en profite d'ailleurs pour remercier chaleureusement les participants : il y a eu une véritable valeur ajoutée à mettre côte à côte leurs différentes contributions.

Améliorer notre enseignement obligatoire : priorité à l'action !

Différents éléments de l'organisation de notre enseignement obligatoire (le libre choix, l'organisation en réseaux, filières et options, ...) contribuent à sa stratification sociale et, par là-même, à l'inégalité de résultats en fonction du milieu social que l'on constate dans les données.

Ce que je retiens néanmoins des travaux de la commission est que la structure n'est pas tout. Il y a déjà, aujourd'hui, dans le système actuel, des écoles qui fonctionnent bien et, en particulier, des écoles qui scolarisent des publics plus défavorisés et font malgré tout mentir le déterminisme social. Ce qui semble caractériser ces écoles sont la qualité de leur équipe pédagogique et la qualité de leur direction (voir en particulier la contribution de Benoît Dewaele).

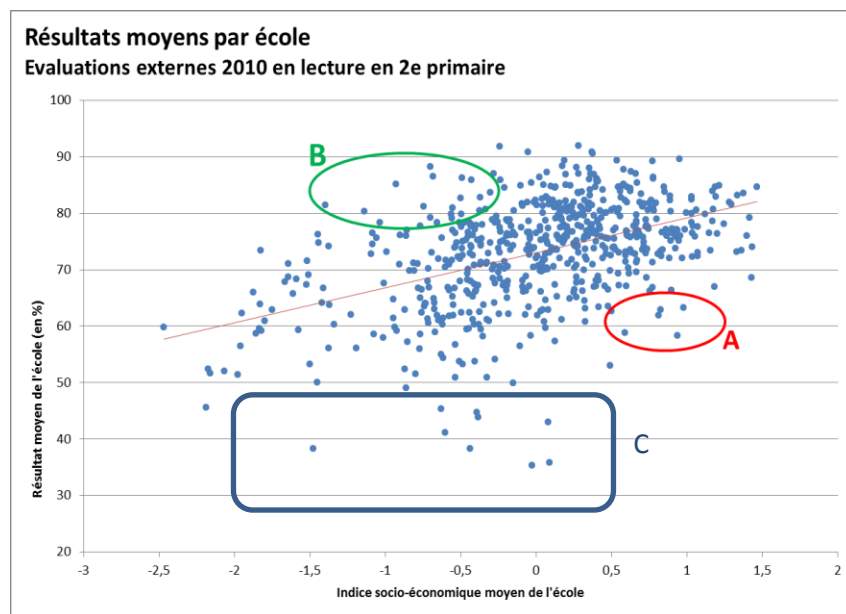
Ces écoles et leurs succès suggèrent une approche en deux temps des problèmes actuels de notre enseignement obligatoire : à court terme, se concentrer sur les écoles défaillantes, d'une part, en améliorant le fonctionnement et sur les enfants « en danger », d'autre part, en prévenant le décrochage scolaire et en améliorant leur intégration dans le milieu scolaire; à moyen terme, réfléchir à la meilleure organisation et au meilleur encadrement de notre enseignement. L'avantage de cette approche est double. Premièrement, les recommandations en matière de pratiques pédagogiques et managériales et de suivi psycho-social pour les élèves fragilisés sont bien établies et largement consensuelles, contrairement aux questions de réformes structurelles. Deuxièmement, ces mesures bénéficient directement aux élèves les plus fragilisés de notre système et contribuent dès lors à augmenter l'équité à court terme de celui-ci.

Améliorer les pratiques pédagogiques et managériales dans les écoles

Un premier terrain d'action pour l'enseignement obligatoire devrait être de remédier aux écoles défaillantes dont les victimes collatérales sont souvent les publics les plus faibles. Un participant à la commission a ainsi résumé la situation : « si, en Communauté française, on se concentrait sur les 5-10% des écoles les plus faibles en améliorant le fonctionnement et l'encadrement pédagogique, PISA ne serait plus un problème ». C'est un défi qui ne nécessite aucun nouveau décret, mais une mobilisation du système dans son ensemble et, de façon ponctuelle et limitée dans le temps, des moyens humains et éventuellement financiers supplémentaires.

² On parle souvent de massification excessive de l'enseignement supérieur. Il faut néanmoins relever que le taux d'accès à l'enseignement supérieur en Belgique est inférieur à la moyenne de l'UE21 ou de l'OCDE (OECD, Education at a Glance, 2013, indicateur C3).

Comment définir une école défaillante mériterait un long débat dont je ne vais broser ici que quelques aspects. Il est clair qu'une école défaillante n'est pas la même chose qu'une école dont les élèves obtiennent de faibles résultats. Un point de départ est le graphique ci-dessous, repris de la contribution de Benoît Dewaele, qui montre les performances moyennes lors de tests de lecture dans les écoles primaires du réseau catholique, en fonction de l'indice socio-économique moyen de leur population. Les résultats montrent une forte disparité : à public similaire, les performances moyennes sont parfois fort différentes. Une façon intuitive de définir une école défaillante sur base de ce graphique serait de considérer comme défaillante toute école qui, à *contexte et public donnés*, obtient de faibles résultats par rapport aux écoles scolarisant un public similaire. Ce serait le cas, par exemple, des écoles du groupe C (en bleu), mais aussi des écoles du groupe A (en rouge), qui scolarisent un public favorisé. Cela veut dire, en particulier, que ce n'est pas le public qui définit la qualité d'une école et que les écoles défaillantes ne sont pas nécessairement des écoles dites « en discrimination positive » qui bénéficient actuellement en Communauté française de moyens humains et matériels supplémentaires.



Il est néanmoins nécessaire de nuancer une éventuelle classification trop rapide des écoles en fonction de ce type de critères. Premièrement, les indices socio-économiques sont imparfaits et ne mesurent pas toujours la réelle difficulté de scolarisation des publics concernés. Une analyse plus fine est nécessaire, par exemple en termes de valeur ajoutée. Plus fondamentalement, prendre les X% des écoles les plus faibles dans chaque tranche d'indice socio-économique, c'est accepter comme normale la corrélation positive entre niveau socio-économique et performance académique que l'on voit dans le graphique, alors que l'expérience d'autres pays montre que ce lien statistique n'est pas inéluctable. En fait, il est probable qu'une partie de la corrélation observée ne résulte pas du fait que les publics défavorisés sont plus difficiles à scolariser, mais de l'organisation du marché scolaire en Communauté française : les parents de milieux socio-culturels plus favorisés sont aussi ceux qui sont les mieux à même d'identifier les bonnes écoles, celles qui ont un projet mobilisateur et une direction et une équipe pédagogique de qualité. Ces parents mettent leurs enfants dans ces écoles de qualité, induisant ainsi une corrélation entre performance scolaire et indice socio-économique. Poussé à l'extrême, cet argument suggère qu'il faudrait en fait ignorer l'indice socio-économique moyen (techniquement parce qu'il est endogène et ne traduit pas un lien de causalité) et simplement se concentrer sur les écoles dont les résultats sont les plus faibles en termes absolus (c'est-à-dire les écoles du groupe C). La « vérité » est sans doute entre les deux.

Une fois ces écoles identifiées, il est essentiel de poser un diagnostic clair sur les sources du problème, offrir le soutien et l'accompagnement nécessaires au changement (et éventuellement prendre les décisions difficiles qui s'imposent), avec une perspective de pérennisation des améliorations. C'est un beau défi à relever. La contribution d'Etienne Denoël et Benoît Gérard dans les actes du congrès résume quelques leçons des expériences de réformes similaires à l'étranger.

Agir pour protéger les élèves les plus fragilisés

Le second terrain d'action pour l'enseignement obligatoire devrait être les élèves en risque de décrochage. Les chiffres sont interpellants : le décrochage scolaire, qui se définit comme l'arrêt des études par un jeune avant l'obtention de son diplôme d'études secondaires, touche 14.8% des jeunes en Communauté française (contre 8.7% en Flandre) ! Ce chiffre monte à 20% en Hainaut et à Bruxelles, avec les conséquences que cela implique en matière d'accès à l'emploi, précarité et santé. Ici, la détection des risques (afin de les prévenir) ainsi que la rapidité de la remédiation, une fois que le décrochage a eu lieu, sont importantes et devraient être améliorées. La détection du décrochage scolaire est particulièrement problématique à Bruxelles, qui combine plusieurs systèmes scolaires et plusieurs niveaux de pouvoirs qui ont des compétences en la matière. Dans les actes du congrès, Kristof De Witte résume les leçons de plusieurs interventions de réduction du décrochage scolaire aux Pays-Bas.

Ce qui me frappe néanmoins dans le débat sur ces politiques est le faible rôle laissé aux parents, qui sont vus comme une donnée du problème plutôt qu'un élément de la solution. Un article récent d'Avvisati et al. montre par exemple l'impact important que quelques rencontres parents-direction peuvent avoir, dans un district scolaire désavantagé en France, sur l'implication parentale et le comportement des élèves à l'école (dont les absences injustifiées).³ Les récentes réformes scolaires en Pologne, et en particulier la promotion de la lecture à la maison, sont un autre exemple d'utilisation du levier parental. Non seulement ces mesures s'avèrent souvent efficaces mais leurs coûts sont également extrêmement faibles par rapport aux alternatives.

Garantir la soutenabilité de notre enseignement supérieur

L'enjeu majeur pour notre enseignement supérieur est de réinventer son mode de financement. Le sous-financement public actuel n'est pas soutenable et ne peut à terme qu'impliquer une baisse de la qualité, une réduction de l'accès ou une pression sur le minerval. Sans débat de fond ni stratégie concertée, la variable d'ajustement « par défaut » sera nécessairement la qualité, ce qui risque, en plus, d'entraîner un accroissement de la barrière sociale à l'accès à l'enseignement supérieur.

En pratique, il y a essentiellement deux aspects distincts du problème, aux implications contradictoires : d'une part, les contraintes budgétaires de la Communauté française (en effet, sur le moyen terme, l'enseignement supérieur est rentable pour l'Etat – voir, par exemple Lambert, 2013) et, d'autre part, le libre accès et la mobilité internationale des étudiants qui augmente encore le nombre d'étudiants dans nos auditoriums. Le premier problème suggère une solution qui implique une redistribution dans le temps de la contribution publique (par exemple, via la fiscalité) afin de relâcher la contrainte budgétaire.⁴ Le second problème implique, au contraire, une solution qui ne repose pas sur un financement indirect via la fiscalité car l'étudiant formé ne restera pas nécessairement au pays (voir la contribution de Gérard et al.).

³ Voir aussi Goux et al. (2013).

⁴ S'ajoute évidemment le problème que les budgets concernés (financement de l'enseignement et fiscalité sur le travail) relèvent d'entités fédérées différentes.

Plusieurs solutions ont été évoquées au congrès mais il est clair que le débat doit encore mûrir et les calellettes tourner. Il me semble qu'une voie à explorer de toute façon est de transformer la mobilité estudiantine, qui représente aujourd'hui surtout un coût, en un bénéfice, en facilitant l'intégration des jeunes diplômés étrangers dans notre marché du travail.⁵

Moduler l'intervention publique

Enfin, un message transversal qui ressort des travaux de la commission est la nécessité d'une modulation plus fine des régulations et interventions publiques alors que le *modus operandi* actuel favorise une régulation uniforme qui tient trop peu compte de la diversité des situations à laquelle elle s'applique. Dans l'enseignement obligatoire, cela se reflète par exemple dans des mesures, applicables à l'échelle de la Communauté française, mais seulement pertinentes pour certaines écoles (voir la contribution de Denoël et al.) ou bien encore dans l'utilisation d'un quota uniforme pour élèves défavorisés alors que la composition socio-économique des élèves varie fortement d'une région à l'autre (voir la contribution de Cantillon). De même, dans l'enseignement supérieur, la régulation de l'offre mise en place par le décret Paysage est adéquate pour gérer les problèmes d'offre excessive de la part des institutions d'enseignement supérieur mais ne permet pas de gérer les problèmes de pénurie d'offre (voir la contribution de Foucart). Il y a un équilibre à trouver entre autonomie et décentralisation bien gérée et les économies d'échelle et de coordination que la centralisation permet.

Références

Avvisati, F., Gurgand, M., Guyon N. et Maurin E. (2013), Getting parents involved : a field experiment in deprived schools, à paraître dans *Review of Economic Studies*

De Keyser, T., Delhez, Ph., and Zimmer, H. (2012), L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail, *BNB Revue Economique*, décembre

Goux, D., Gurgand, M., Maurin E. (2013), Adjusting your dreams ? The effect of school and peers on dropout behavior, Paris School of Economics mimeo

Lambert, J.-P. (2013), Accès à l'enseignement supérieur : un enjeu politique et économique majeur, *La Revue Nouvelle*, n°12, décembre

⁵ Le taux de rétention des étudiants étrangers après leurs études est parmi les plus faibles d'Europe : seuls 4% de nos diplômés d'origine étrangère restent en Belgique pour travailler (voir la contribution de Marcel Gérard dans les actes). Ce constat fait écho à une étude récente de la Banque Nationale de Belgique (De Keyser et al., 2012) montrant la difficulté des étrangers extra-européens à trouver un emploi en Belgique, indépendamment de leurs qualifications. Le taux d'emploi des extra-européens en Belgique est d'ailleurs le plus faible de toute l'Europe.