

Proposition de résolution visant à accroître l'autonomie de l'enseignement organisé par la Communauté française

Déposée par Alain DESTEXHE

RESUME

Les études internationales montrent qu'un degré élevé d'autonomie des écoles est souvent associé à de meilleurs résultats scolaires par rapport aux systèmes centralisés. Outre le constat de la faible qualité moyenne de l'enseignement belge francophone, l'étude PISA 2006 a fourni des outils statistiques permettant de mettre en évidence les performances supérieures de l'enseignement libre même en tenant compte des indices socio-économiques. L'explication principale résulte sans doute dans l'autonomie plus large du libre par rapport à l'officiel. Nous invitons donc le gouvernement à prendre des mesures permettant d'accorder davantage d'autonomie aux écoles de la Communauté française, en s'inspirant de l'exemple de la Communauté flamande, notamment en permettant aux directions de recruter directement les nouveaux professeurs.

I. DEVELOPPEMENTS

D'une manière générale, les statistiques internationales comme belges montrent une corrélation entre le degré d'autonomie des écoles et les performances scolaires. Par rapport à d'autres pays, au réseau libre francophone et même au réseau officiel flamand, l'autonomie des écoles de la Communauté française est particulièrement faible.

1. Le « socio-économique » comme alibi

Les résultats de l'enseignement officiel francophone ne seraient pas mauvais si l'on tient compte du profil socio-économique (plus défavorable) de son public entend-t-on souvent.

En prélude, notons que l'explication socio-économique est de mise depuis bientôt trente ans avec toute une déclinaison de réformes censées y remédier (renové, école de la réussite, socles de compétences, contrat pour l'école...) mais qui n'ont fait que renforcer les inégalités tout en abaissant le niveau moyen. A force de ressasser le même discours, on finit par oublier que la majorité des élèves tant dans le libre que dans l'officiel ne sont pas d'origines défavorisées. Scolarisant chacun à peu près 50% du total ils sont représentatifs de la population wallonne et bruxelloise. Ces élèves appartiennent d'abord à la classe moyenne. En grande majorité, leurs parents ont un diplôme du secondaire ou du supérieur.

Mais prenons à bras le corps l'argument socio-économique comme explication des écarts de performance. Considérons le diplôme des parents. Ce critère est important car il est admis (surtout pour celui de la mère) comme le meilleur indicateur de ce fameux niveau socio-économique. Que constate-t-on ? En Communauté française, le réseau libre fait un peu mieux que l'officiel pour les élèves dont les parents ont un diplôme du secondaire ou du supérieur. Mais surtout **entre les élèves du libre flamand et ceux de l'officiel francophone dont un parent au moins est universitaire, la différence au même test de mathématiques de PISA est de près de 80 points¹ ! On cherche en vain l'explication d'une telle différence par le facteur socio-économique.**

Le mythe est qu'une fois ce *facteur* évacué, les élèves de l'enseignement officiel seraient aussi bons que les autres. Or c'est faux ; PISA le démontre.

La base de données statistique de PISA est disponible sur Internet. Il est possible de réaliser une série de comparaisons beaucoup plus sophistiquées que le résumé qui est usuellement présenté à la presse.

A niveau socio-économique égal, les résultats des élèves issus de l'enseignement libre tant en Communauté flamande qu'en Communauté française sont toujours meilleurs, même en isolant le facteur socio-économique. Que ce soit, en lecture, en mathématiques ou en sciences, la courbe de tendance montre que la décentralisation des décisions pédagogiques entraîne une amélioration des scores au test PISA.

2. Le libre fait mieux pour toutes les catégories socio-économiques

Nous avons réalisé des graphiques qui présentent le différentiel de résultats entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel en Communauté française et en Communauté flamande en isolant le facteur socio-économique. Afin d'éviter la critique selon laquelle l'enseignement officiel compte davantage d'élèves dans le technique et le professionnel (ce qui entraîne les résultats moyens à la baisse), nous avons exclu ces élèves de l'échantillon².

Voici six graphiques qui sont le résultat de cette étude. Ils présentent le différentiel de résultats entre le réseau libre et le réseau officiel, en Communauté flamande et en Communauté française, en lecture, en mathématiques et en sciences sur base des données de Pisa 2006. Sur chacun de ces graphiques, on observe une courbe (bleue ou petits losanges) qui correspond aux résultats des élèves de l'enseignement libre et une courbe (rouge ou petits carrés) qui correspond aux résultats des élèves de l'enseignement officiel. Les axes verticaux représentent les scores des élèves et les axes horizontaux correspondent à la catégorie socio-économique de l'élève (les plus faibles étant représentés par les valeurs les plus faibles). Ces catégories sont

¹ Par rapport à une moyenne OCDE de 500 points.

² Ils ne représentent d'ailleurs qu'une faible partie de l'échantillon PISA.

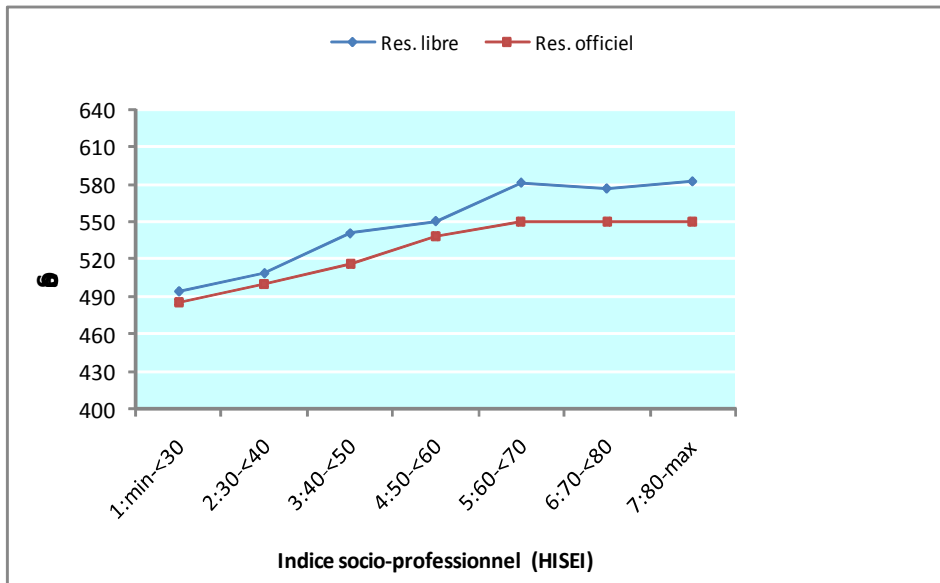
construites à partir d'un indice socio-économique que l'on trouve dans PISA et qui quantifie le prestige et la rémunération de la profession exercée par les parents³.

Si l'on se réfère au cas des mathématiques par exemple, on constate essentiellement deux choses. D'abord, – ce qui n'est pas étonnant –, que les élèves issus d'un milieu socio-économique plus favorable obtiennent de meilleurs résultats. Ensuite et surtout, **on constate que les scores sont systématiquement plus élevés pour toutes les valeurs possibles de l'indice socio-économique dans le réseau libre** (plus nettement en Communauté flamande qu'en Communauté française toutefois). C'est ce dernier élément qui conduit à penser que le libre obtient de meilleurs résultats indépendamment du profil de ses élèves (éducation parentale, immigration, filière et indice socio-économique). Exit donc le critère de l'origine sociale des élèves.

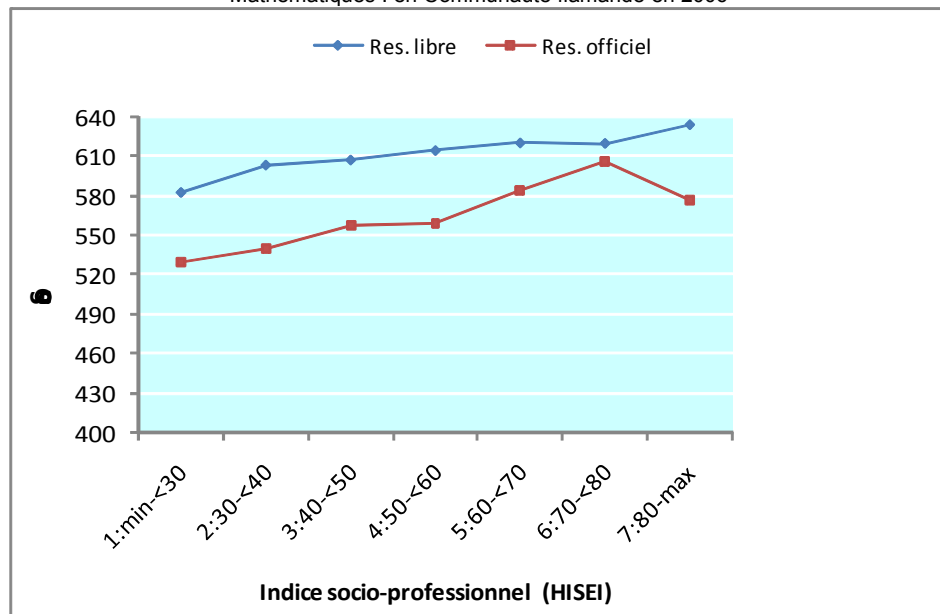
³ Il s'agit de la variable HISEI (highest International Socio-Economic Index of

Occupational Status), soit le niveau socio-économique le plus élevé parmi les parents de l'élève. La valeur de l'indice est obtenu par conversion des réponses formulées par l'élève ayant pris part à PISA concernant la profession des ses parents. Cette conversion se fait selon une grille élaborée par HARRY GANZEBOOM DE GRAAF et TREIMAN (1992)

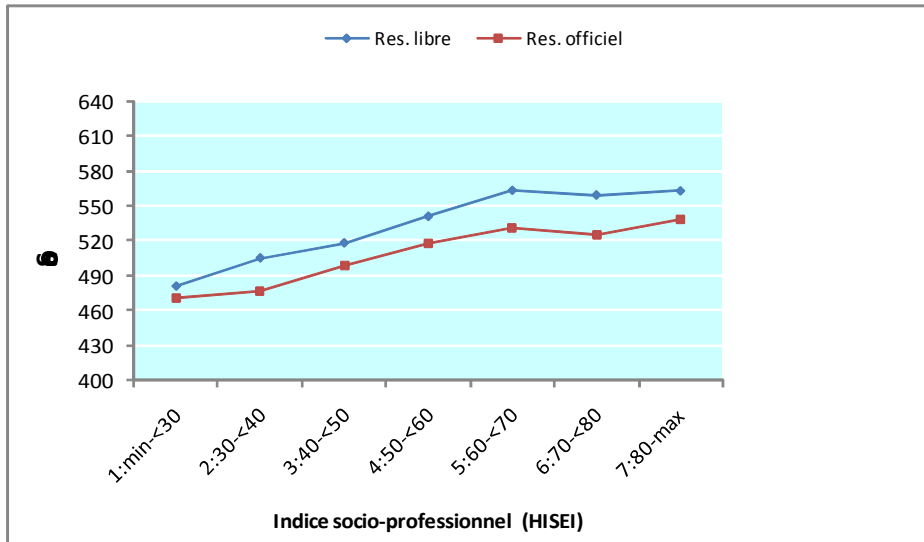
Mathématiques : en Communauté française en 2006



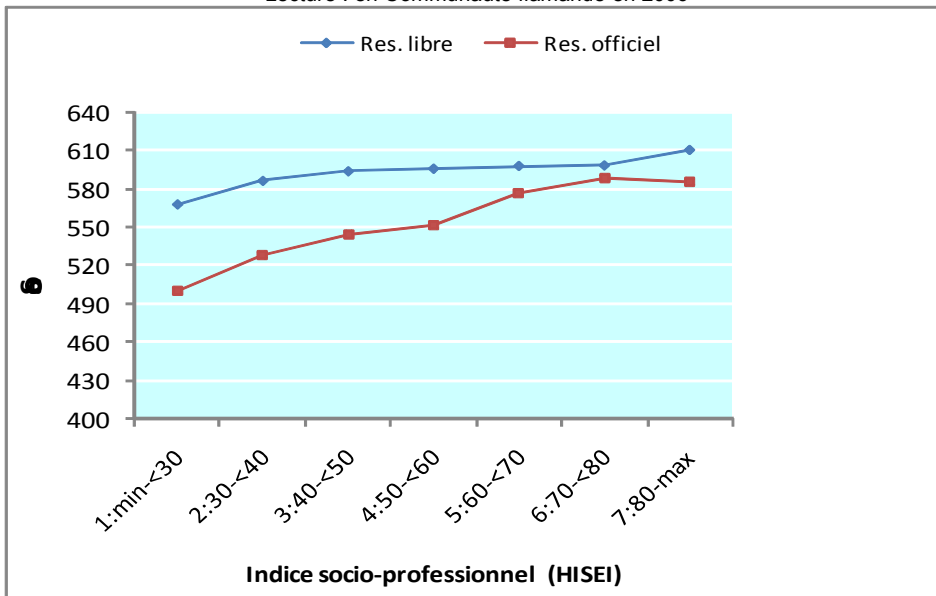
Mathématiques : en Communauté flamande en 2006



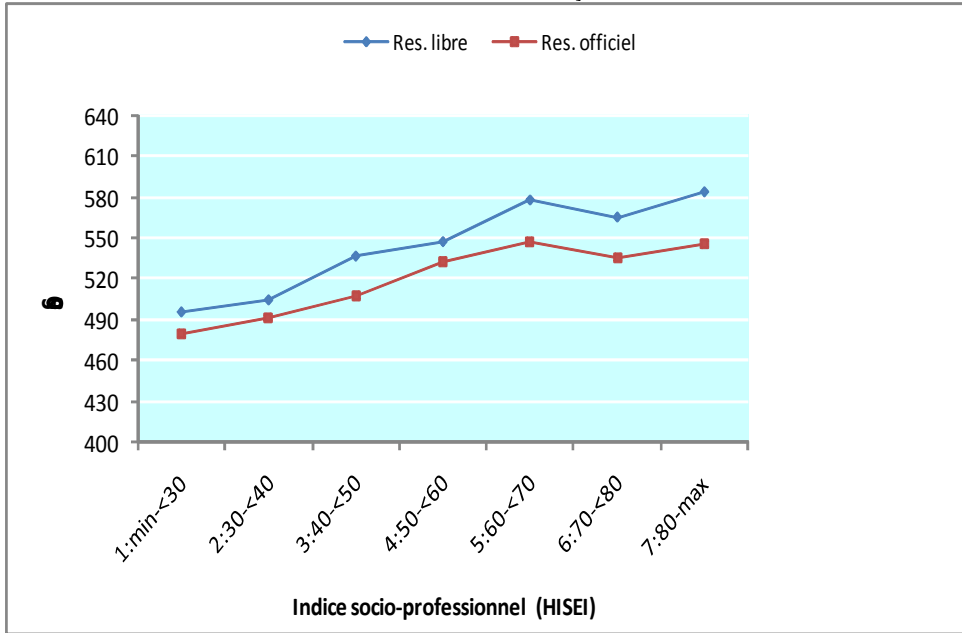
Lecture : en Communauté française en 2006



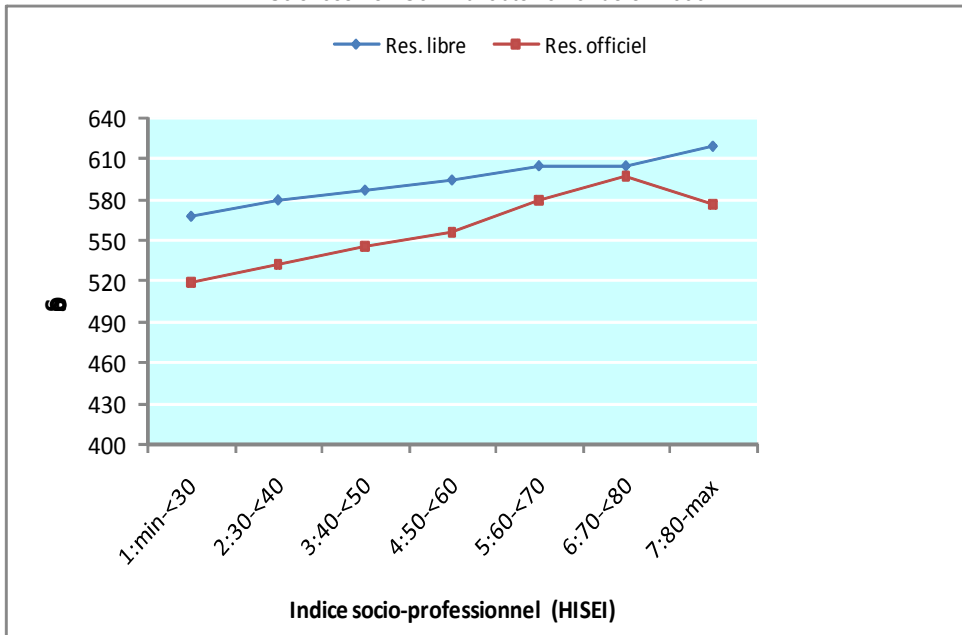
Lecture : en Communauté flamande en 2006



Sciences : en Communauté française en 2006



Sciences : en Communauté flamande en 2006



3. Communauté française : particulièrement peu d'autonomie

Le questionnaire « école » de l'enquête PISA 2006 contient toute une série de questions sur le thème de la centralisation et de la décentralisation des décisions. Si l'on compte de manière purement descriptive le nombre de fois que la matière est déclarée du ressort des écoles (décentralisation) ou d'une autorité extérieure locale ou centrale (centralisation), on constate que les écoles, libres comme officielles, de la Communauté française ne disposent pas de beaucoup d'autonomie en comparaison à leurs homologues flamandes et à la plupart des réseaux scolaires étrangers.

Ainsi parmi les systèmes étudiés par PISA, **l'enseignement officiel en Communauté française figure à la 79^e place (avec 53,41% d'autonomie) sur 96 en termes de décentralisation et il est bien moins autonome que l'enseignement libre francophone (avec 70,9% d'autonomie). A noter que selon ces critères, l'officiel flamand est davantage autonome que le libre francophone !**

Degrés d'autonomie des principaux réseaux d'enseignement en Belgique

Type d'enseignement	Degré d'autonomie
Enseignement libre flamand	78,66%
Enseignement officiel flamand	78,64%
Enseignement libre francophone	70,9%
Enseignement officiel francophone	53,41%

4. Autonomie et performance des élèves

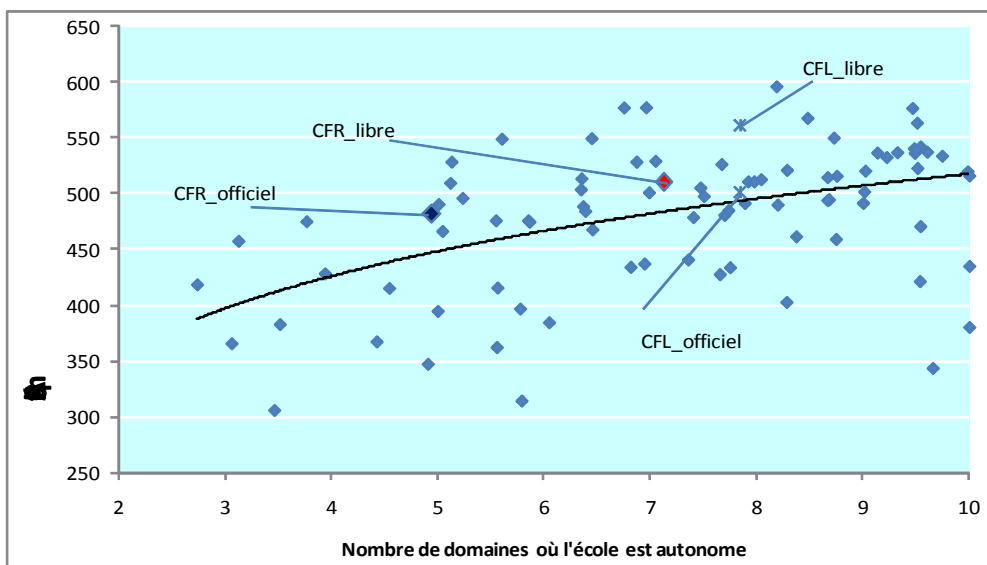
Une relation positive entre le degré d'autonomie et les scores des élèves est également décelable. Dans les trois graphiques qui suivent, chaque point est égal à la moyenne de la combinaison d'un pays et d'un réseau. Les axes verticaux représentent les scores des élèves provenant de l'une de ces combinaisons. Les axes horizontaux reprennent le nombre moyen des domaines gérés⁴ localement par le directeur ou le conseil de l'école.

Par le biais de la courbe de tendance, **on constate que plus le degré d'autonomie est grand plus les scores des élèves sont bons. Chaque domaine supplémentaire géré au niveau de l'école est associé à une augmentation du score d'environ dix points.**

Voici ce que l'on aperçoit lorsque l'on croise la mesure de décentralisation contenue dans PISA 2006 et le score moyen des élèves tout en excluant naturellement les établissements strictement privés payants non subsidiés.

⁴ Les 10 domaines considérés sont: 1) le recrutement de l'enseignant, 2) le licenciement de l'enseignant, 3) la fixation du salaire initial, 4) les augmentations salariales, 5) l'établissement du budget de l'école, 6) la répartition du budget de l'école, 7) la discipline des élèves, 8) l'évaluation des élèves, 9) le recrutement des élèves et 10) le choix des manuels scolaires.

Mathématiques : décentralisation et scores en 2006



Pourtant, l'explication par l'autonomie ne semble pas effleurer le ministre compétent en la matière en Communauté française. **Christian Dupont** n'hésitait pas à déclarer le mardi 3 juin: « *J'ai lu dans la presse francophone et flamande que nos écoles auraient un problème d'autonomie. Je m'en étonne. En effet, je constate, comme l'a fait l'OCDE en 2004 dans une étude spécifique, qu'en Communauté française, 43 % des décisions sont prises par l'établissement scolaire, 25 % le sont par le pouvoir organisateur et 32 % par le pouvoir central. Cela place la part d'autonomie de l'établissement et de son pouvoir organisateur loin devant celle de la Communauté française en tant que pouvoir central.* ».

En réalité, contrairement à l'officiel flamand qui s'est organisé sur une base d'autonomie de gestion par rapport au pouvoir politique, **pouvoir organisateur et pouvoir central sont largement confondus en Communauté française**, ce qui ne laisse que 25% des décisions au niveau de l'école. De plus, Monsieur Dupont ne semble pas tenir en considération les données du questionnaire PISA 2006 et se réfère à une étude plus ancienne.

5. Les études internationales

Le rôle de l'autonomie dans la qualité de l'enseignement semble donc bien un critère significatif. Une étude de l'OCDE le révèle également. Selon celle-ci, **la tendance générale des résultats des élèves sur base de précédents tests internationaux montre que ceux-ci performent significativement mieux dans les écoles qui bénéficient d'une autonomie dans les décisions en matières de ressources humaine et de gestion.** Ces décisions incluent des domaines comme l'obtention de ressources et d'allocations budgétaires au sein de l'établissement, l'engagement et la rémunération des enseignants, le choix des manuels et des méthodes d'instructions. Les effets positifs de l'autonomie des écoles dans ce genre de domaines de décision sont également observés dans les tests internationaux au niveau des écoles primaires⁵.

Cet état de fait est également corroboré par un article de l'Université du Kentucky. Selon celui-ci, des études qui ont examiné la performance relative des élèves dans les écoles privées et publiques démontrent en général que la performance moyenne des élèves dans les écoles privées dépasse celle des élèves des écoles publiques⁶. Le terme « privé » ne doit pas nous abuser : il s'agit dans ces études d'établissements gérés avec une grande autonomie par le privé (comme le libre en Belgique), même si dans presque tous les cas ils sont financés par les pouvoirs publics. Dans PISA et d'autres études internationales, « privé » ou « public » désignent un mode d'organisation, pas un choix idéologique.

Selon le même article, **les élèves des écoles autonomes (privées) mais financées par les pouvoirs publics en Belgique (comme l'enseignement libre) font preuve de résultats significativement meilleurs que les écoles publiques centralisées.** Ces écoles « privées » ont tendance à avoir des résultats supérieurs aux écoles publiques sur une année scolaire. A noter que les écoles strictement privées non financées par les pouvoirs publics ont des résultats moins bons. On ne mesure donc pas un degré d'élitisme économique, mais un niveau d'organisation. A noter que ni les élèves des écoles publiques provinciales, ni ceux des écoles communales ne performent significativement différemment de ceux des écoles publiques centralisées⁷.

6. Autonomie et épreuves externes

Des études internationales révèlent qu'il y a d'importants effets d'interactions entre l'autonomie des écoles et la responsabilisation introduite par des examens externes. **Les résultats montrent que l'autonomie des écoles est davantage bénéfique dans des systèmes comportant ce genre d'évaluation des compétences ou des savoirs terminaux.**

Dans plusieurs domaines de décisions, ceux-ci permettent d'éviter une autonomie aux effets négatifs (laxisme) au profit d'une autonomie aux effets positifs (émulation). Par exemple dans les tests TIMSS⁸ et PISA 2000, la liberté des écoles en matière de fixation des salaires des enseignants a un effet négatif sur les performances des élèves dans les systèmes qui ne bénéficient pas d'examens externes. L'effet est par contre inversé dans les systèmes qui comportent des examens externes de telle sorte que l'autonomie salariale des écoles a des effets positifs sur la performance des élèves.

Ces informations suggèrent donc que dans le cadre de la gestion des ressources humaines (recrutement...) les effets positifs de la connaissance locale des réalités de l'établissement dépassent les effets négatifs mais que l'autonomie de l'établissement doit être tempérée par des examens externes.

7. Fixer des résultats à atteindre

En Finlande, pays dont la qualité de l'enseignement n'est plus à démontrer, les écoles jouissent d'une beaucoup plus grande autonomie qu'en Belgique francophone. *« Les enseignants sont embauchés directement par les écoles, sur dossier et sur entretien. Le comité de gestion des établissements, constitué d'élus, de professeurs et de parents d'élèves, participe aux recrutements. Et les intéressés ne s'en plaignent pas. (...) Chaque directeur d'établissement gère son budget de manière autonome. Mieux encore, il peut choisir le nombre d'heures de cours alloués à chaque matière. « Nous n'avons pas de programme strict à suivre, mais des résultats à atteindre », explique Kari Pitkanen », le directeur de l'Office général de l'enseignement finlandais⁹.*

L'autonomie des écoles ne va pas sans un contrôle externe des résultats. Dès lors, il faut tendre vers une large autonomie des établissements scolaires et des enseignants pour autant que le résultat du travail pédagogique soit contrôlé de l'extérieur. On développerait ainsi une culture de l'évaluation et de l'amélioration de la performance tout en détectant plus facilement et plus objectivement les problèmes de certains élèves et les moyens d'y remédier. La qualité, mais aussi l'équité de l'enseignement, en seraient probablement améliorées. La pression par les résultats plutôt que par les moyens est sans doute une source d'homogénéisation de la qualité du travail éducatif plus efficace. On disposerait ainsi d'un dispositif d'accompagnement, de réflexion et de pression sur les établissements moins efficaces ou moins équitables. Pour chaque classe et chaque école, ce qui importe surtout n'est pas la performance absolue, mais son niveau relatif par rapport à d'autres, similaires, et son évolution dans le temps.

⁵ Wößmann, Ludger, Lüdemann, Elke, Schütz, Gabriela, West, Martin R., *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, 9 September 2007, p. 34. dans <http://www.oecd.org/dataoecd/53/59/39839361.pdf>.

⁶ Eugenia Froedge Toma, *Public Funding and private schooling across countries*, dans *Journal of Law and Economics*, Vol. 39, No. 1, (Apr., 1996), p. 121.

⁷ *Ibid.*, p. 139.

⁸ *The Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)* a pour objectif d'apporter des informations sur les performances en mathématiques et en sciences des étudiants américains en les comparant à ceux d'autres pays. Les données TIMSS ont été récoltées en 1995, 1999, 2003 et 2007. Les prochains résultats seront publiés le 9 décembre 2008.

⁹ *L'Express*, le 25 octobre 2004.

Sur la base de différentes études la conclusions suivante semble raisonnable : « *Au niveau de l'ensemble d'un système éducatif (...) ce n'est pas l'autonomie elle-même qui semble efficace, mais l'autonomie encadrée par des dispositifs incitant fortement les établissements à se centrer sur les apprentissages des élèves*¹⁰. »

8. Flandre : l'officiel plus autonome

Ces principes d'autonomie, la Flandre les a bien compris. Jusque dans les années 1970, l'organisation de l'enseignement de la Communauté flamande était fortement centralisée au nord du pays. Depuis lors, les responsables en matière d'enseignement de groupes scolaires locaux ont obtenu une autonomie administrative plus large et plus de responsabilités.

Ainsi en 1989, l'organisation de l'enseignement communautaire fut soustraite de l'autorité directe des instances publiques. Des organes de direction autonomes se sont vus confier cette tâche. En 1998, le gouvernement flamand a poursuivi dans la même voie, en accordant aux écoles et aux groupes d'écoles encore plus de responsabilités, notamment en matière de recrutement. Ainsi les nouveaux professeurs sont engagés directement par les chefs d'établissement et après la première année d'enseignement, ceux-ci décident de la prolongation ou non du contrat de travail. Les écoles flamandes sont encouragées à mener une politique de gestion des ressources humaines fondée sur l'accompagnement, l'encouragement et l'ajustement¹¹.

En Communauté française, c'est une cellule de désignations forte d'une quinzaine de personnes au sein de cabinet du ministre (même pas de l'administration) qui décide de toutes les affectations. Ainsi un poste disponible peut être attribué de façon discrétionnaire par le cabinet à Bruxelles, sans que la direction d'une école à Arlon n'ait son mot à dire.

9. Conclusion

L'enseignement de la Communauté française apparaît donc particulièrement centralisé, notamment en matière de recrutements et de nominations¹². L'autonomie du réseau libre se voit, elle, progressivement grignotée par les décrets, l'encadrement administratif et la pression syndicale. En effet les pouvoirs organisateurs du libre ne sont pas associés aux négociations salariales qui se déroulent entre syndicats et ministère public. Certains rétorqueront : « quoi de plus normal puisque l'État paye » et l'auteur de cette proposition a longtemps partagé ce point de vue qui a l'inconvénient d'éliminer les effets positifs de l'autonomie sur les performances scolaires. La liberté pédagogique est aussi limitée par l'imposition de socles de compétences totalement abscons. En Europe, la Belgique francophone est celle qui a poussé le plus loin dans le cours d'histoire l'abandon des *connaissances* (les dates et faits, la grammaire et les règles d'orthographe, le calcul mental et les tables de multiplication...) au profit des *compétences* (analyse de documents historiques, de textes français, résolution de problèmes mathématiques¹³...).

Nous proposons d'encourager l'autonomie des établissements : dans le libre où elle est grignotée et menacée, mais plus encore dans l'enseignement organisé par la Communauté française où elle est particulièrement limitée. Les défenseurs de l'enseignement officiel, dont l'auteur de cette proposition fait partie, devraient tirer les enseignements des études internationales et réfléchir à l'autonomie comme moyen de préserver la qualité de l'enseignement.

Nous proposons d'accorder une large autonomie aux directions et aux enseignants mais de mesurer tous les deux ans par des évaluations externes les progrès accomplis dans les principales matières. Cette autonomie prendrait la forme de directions plus autonomes et responsables (dans le choix des professeurs, l'organisation de l'enseignement). Ces directions répondraient à un Conseil d'administration soit au niveau de chaque établissement, soit d'un groupement local composé de représentant des pouvoirs publics voire également des parents selon des modalités à discuter. **Le modèle existe : c'est celui de l'enseignement officiel flamand.** Faisant le pari de la confiance aux équipes scolaires et de l'autorégulation, cette information objectivée met tous les acteurs (élèves, parents, enseignants et directions) devant leurs responsabilités et devrait créer une amélioration généralisée dans toute la pyramide scolaire quel que soit le niveau socio-économique des élèves.

II. PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Parlement,

Prenant note des études PISA et de la littérature scientifique internationale consacrée à l'autonomie des écoles ;

Constatant qu'il existe souvent une corrélation entre le degré d'autonomie des écoles et la qualité de l'enseignement indépendamment du niveau socio-économique des élèves ;

Constatant le différentiel de résultats des réseaux libre et officiel tant en Flandre qu'en Communauté française révélé par les données rendues disponibles par le test PISA 2006 ;

¹⁰ Meuret, Denis, Broccolichi, Sylvain, Duru-Bellat, Marie, *Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets*, Institut de recherche sur l'économie de l'éducation, Université de Bourgogne, Dijon, décembre 2000, p. 3.

¹¹ Ministère de la Communauté flamande, Division de l'Information et de la Documentation de l'Enseignement en collaboration avec les autres administrations et divisions du Département de l'Enseignement, *L'Enseignement en Flandre, Survol du paysage éducatif flamand*, Bruxelles, 2005, pp. 11-12.

¹² ce qui est bien plus important que celle en matière de remplacements et de formation continue.

¹³ A titre d'exemple, le test non certificatif de français effectué cette année en deuxième primaire par la Communauté française ne comporte aucun calcul simple mais seulement des problèmes à résoudre. Or en deuxième primaire, on doit d'abord maîtriser les quatre opérations, les tables de multiplication et le calcul jusque 100 !

Constatant que les écoles de certains réseaux d'enseignement sont plus autonomes que d'autres ;

Constatant que la Communauté flamande a accordé une grande autonomie à des pouvoirs organisateurs indépendants du ministère et que les établissements scolaires officiels y bénéficient d'une beaucoup plus grande autonomie par exemple en matière de recrutement ;

Prenant note de l'intérêt des évaluations externes standardisées ;

Rappelant le principe de la liberté pédagogique ;

Rappelant le Pacte scolaire ;

Soucieux avant tout de défendre un enseignement de haute qualité ;

demande au gouvernement :

1. d'encourager une plus grande autonomie des établissements de l'enseignement organisée par la Communauté française ;
2. de permettre aux établissements de recruter directement les nouveaux professeurs et de décider eux-mêmes de la prolongation de leur contrat de travail au sein de cet établissement en fonction d'une évaluation au terme de la première année ;
3. de supprimer la « cellule désignation », politisée, du cabinet du ministre ;
4. de procéder uniquement aux recrutements, aux nominations et aux promotions sur des bases objectives au sein de l'administration, en excluant toute nomination politique ;
5. de s'inspirer de la Communauté flamande pour réaliser une plus grande autonomie et une décentralisation des décisions des réformes ;
6. de soustraire l'organisation de l'enseignement communautaire de l'autorité directe des instances publiques et de la confier à des organes publics indépendants avec des directions autonomes, comme c'est le cas en Flandre ;
7. d'étudier la possibilité de former des groupes scolaires autonomes décentralisés dotés de conseils d'administrations autonomes (comme en Flandre) ;
8. d'accorder davantage d'autonomie aux écoles dans l'allocation des ressources budgétaires au sein de l'établissement ;
9. d'encourager les directeurs d'établissements scolaires à suivre des cours d'administration et de gestion des ressources humaines adaptés au milieu enseignant ;
10. d'organiser tous les deux ans au cours de la scolarité normale d'un élève des évaluations externes basées sur des résultats à atteindre.

Alain Destexhe