

1



Introduction Générale: Chances de réussite et égalité des chances ¹

Kristof De Witte & Jean Hindriks

¹ Nous remercions Johan Albrecht, Marc Devos, Simon Ghiotto, Leo Neels et Ivan Van de Cloot pour leurs commentaires et suggestions sur ce chapitre.

Pluralité d'opportunités

L'éducation est primordiale pour la diffusion à grande échelle de valeurs fondamentales telles que la culture, la justice, la liberté et la paix. Pour les penseurs des Lumières, ces valeurs sont « indispensables pour la dignité de l'homme et la cohésion de la société. Dans nos sociétés de plus en plus diversifiées, il est indispensable d'assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles à la fois plurielles, variées et dynamiques. Des politiques favorisant l'intégration et la participation de tous les citoyens sont garantes de la cohésion sociale, de la vitalité de la société civile et de la paix » (Article 2 de la *Déclaration universelle sur la diversité culturelle* de l'UNESCO).

En outre, l'éducation est cruciale sur le plan individuel, afin que chacun puisse s'épanouir et réussir sa vie. La réussite est un processus cumulatif tout au long de l'existence. Selon la « pluralité d'opportunités » de Joseph Fishkin et l'« équation » de James Heckman, l'éducation est porteuse d'opportunités de développement dès le plus jeune âge, et améliore les compétences parentales.² En élargissant les opportunités, l'éducation permet à chacun de mener une vie en phase avec ses aspirations personnelles. Le devoir sacré de l'éducation consiste par conséquent à étendre la panoplie d'opportunités qui s'offrent aux individus à chaque étape de leur vie. La « pluralité d'opportunités » de Fishkin postule que l'on peut y parvenir en partie en desserrant les goulets qui étranglent l'accès aux opportunités, autrement dit les interstices par lesquels il faut se faufiler pour parcourir les chemins de vie multiples qui mènent de l'autre côté de la rive. En desserrant ces goulets, nous pouvons construire une structure plus ouverte et pluraliste en matière d'opportunités susceptible d'accroître les probabilités que les personnes choisissent, tout au long de leur existence, des chemins de vie qui leur conviennent plutôt que ceux dictés par des opportunités limitées, ou pire encore, une voie unique. Cette approche a des conséquences profondes sur l'organisation et la structure de notre système d'éducation monolithique censé répondre à toutes les aspirations.

L'éducation est aussi un facteur-clé de la croissance économique et de la prospérité sociale tant sur le plan national que régional. À partir des données liées aux tests de connaissances internationaux, Hanushek & Woessmann (2010) ont clairement démontré l'effet positif significatif de la qualité de l'enseignement mesurée par les notes obtenues aux examens (par opposition à la quantité d'enseignement mesurée par les années de scolarité) sur la croissance économique. Leurs estimations centrales suggèrent qu'une augmentation de la moyenne des notes d'un

2 Heckman, James. "Giving Kids a Fair Chance: A Strategy That Works." The MIT Press, 2013. Fishkin, Joseph. "Bottlenecks: A New Theory of Equal Opportunity." Oxford University Press, 2014.

écart-type (soit une hausse de 20%) se traduiraient par une majoration du taux de croissance économique de deux points pour cent.³ Dans cette perspective, réduire le fossé de la qualité de l'enseignement devient un instrument efficace pour combler le retard en matière de développement économique. En ce qui concerne la Belgique, le message est clair: lors des tests PISA, les écoles flamandes obtiennent des résultats significativement supérieurs à ceux de leurs homologues francophones. En réduisant le fossé lié au niveau scolaire, la Belgique pourrait réduire le fossé régional en matière de développement économique, et contribuer ainsi à la cohésion socio-économique du pays.⁴

Liberté, égalité et efficacité de l'enseignement

D'une manière générale, l'enseignement est considéré comme l'épine dorsale d'une société. Dans le débat autour de l'enseignement, on distingue une multitude d'objectifs essentiels, qui font en général l'unanimité parmi les universitaires et les décideurs. Nous nous proposons ici d'en aborder trois: la liberté, l'équité et l'efficacité des systèmes d'enseignement. Ces objectifs forment, ensemble, le triangle normatif qui sous-tend l'essentiel de l'analyse et de la discussion contenues dans le présent ouvrage.

La **liberté d'enseignement**, qui est le premier objectif auquel nous nous attachons, a de multiples implications. Premièrement, elle implique la liberté d'opinion, qui se rattache à l'identité et l'inclusion, qui prend de plus en plus d'importance au vu du débat qui fait rage sur l'identité culturelle et religieuse. Dans l'esprit de Voltaire, il serait logique de plaider pour une liberté libérée du joug de la religion et des philosophies traditionnelles. L'article 5 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle stipule que «Toute personne a le droit à une éducation et une formation de qualité qui respectent pleinement son identité culturelle». Il y va de la qualité et du respect des identités et, par voie de conséquence, de l'inclusion de tous les membres de la communauté politique. La défense de la liberté d'opinion a été remarquablement traduite par le penseur français des Lumières Condorcet: «L'éducation, si on la prend dans toute son étendue, ne se borne pas à l'instruction positive, à l'enseignement des vérités de fait et de calcul, mais elle embrasse toutes les opinions politiques, morales ou religieuses. Or la liberté des opinions ne serait plus qu'illusoire si la société s'emparait des généra-

3 Hanushek & Woessmann. «The High Cost of Low Educational Performance: The Long Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes.» OECD, 2010.

4 Hindriks & Godin. «Disparités et convergences économiques: rattrapage économique wallon?» *Regards économiques* n°120, 2015.

tions naissantes pour leur dicter ce qu'elles doivent croire» (Condorcet, *Premier mémoire sur l'instruction publique*, 1791). Toutefois, l'identité de chacun ne saurait être la norme principale, car il faut également composer avec l'importance du tissu social, le «vivre ensemble» et les règles communes fondamentales telles que la citoyenneté et l'État de droit qui ne sauraient être remis en cause sous couvert de «respect de l'identité culturelle». L'un des défis majeurs actuels de l'enseignement consiste précisément à en faire un levier de citoyenneté commune dans un contexte multiculturel qui débouche de plus en plus sur des demandes d'aménagements culturels en matière d'enseignement. Dans le même ordre d'idées, la liberté d'enseignement ne doit pas être poussée à l'extrême, jusqu'à la priver de sa tutelle étatique, de supervision, de restrictions, d'accréditation, d'évaluation, de normes, de son statut obligatoire et de subsidiarité. Cette définition poussée à l'extrême de la liberté d'enseignement entrerait en effet inévitablement en conflit avec les valeurs fondamentales d'une société soucieuse de promouvoir une cohabitation harmonieuse, en particulier les valeurs de justice et d'équité. La tutelle de l'État, dans certaines limites, est inévitable pour protéger les enfants issus des familles défavorisées. Il y va de la nécessité de promouvoir autant que faire se peut l'égalité des chances et la pluralité d'opportunités.

Deuxièmement, la liberté d'enseignement implique également l'autonomie des établissements scolaires en matière d'innovation et d'adaptation aux méthodes d'apprentissage et de formation pour répondre aux attentes et aux besoins de leurs élèves. Il convient de promouvoir un enseignement plus différencié et davantage réactif en termes de pédagogie plutôt qu'une approche de type «uniformisant». Très souvent, les innovations surgissent du bas de la pyramide et répondent à des besoins spécifiques de la communauté locale. L'autonomie des établissements scolaires est de nature à promouvoir ce type de changements progressifs et plus radicaux.

Troisièmement, la liberté d'enseignement inclut aussi la liberté pour les parents de choisir pour leur progéniture une école. La jouissance du droit à l'éducation n'est possible que s'il s'accompagne de la liberté académique du corps enseignant et des étudiants. La liberté académique est la liberté des membres de la communauté académique, tant individuellement que collectivement, de poursuivre, développer et transmettre un savoir et des idées par le truchement de la recherche, de l'enseignement, de l'étude, de la discussion, de la documentation, de la production, de la création et/ou de l'écriture. Cependant, l'État a l'obligation de garantir que cette liberté ne débouche pas sur des disparités extrêmes en matière d'opportunités éducatives pour certains groupes de la société. Autrement dit, cette liberté se heurte elle aussi à certaines limites. En outre, la liberté d'enseignement soulève le problème de sa finalité. À quoi sert l'éducation? Étymologiquement, éduquer signifie ex-ducere «conduire hors», mais «hors» de quoi? Et qui, au juste, doit faire office de guide? Et pour guider «vers» où? À l'évidence, l'éducation a vocation à «sortir de l'ignorance», mais qui définit ce qu'est l'ignorance et, à l'inverse,

en quoi consiste la sagesse, le savoir ou encore la vérité vers lesquels il faut conduire l'élève? Qui décide? La controverse sur la liberté d'enseignement est profondément enracinée dans le mythe de la neutralité. Pour faire bref, le mythe de la neutralité postule simplement que dans l'éducation comme dans tous les autres domaines de la vie, *la neutralité n'existe pas*. Nous pensons cependant que le système éducatif est un élément important du tissu social et, indépendamment des autres éléments, qu'il a le devoir important de transmettre les valeurs sociétales aux jeunes générations. Nous sommes également d'avis que le système éducatif trouve sa justification dans sa capacité à développer certaines aptitudes et compétences chez nos enfants (cf. les socles de compétences/Eindtermen). Développer la lecture, l'écriture et le calcul est une exigence fondamentale pour l'élargissement de la pluralité d'opportunités.

De manière empirique, on observe sur le plan juridique que la liberté d'enseignement est universellement reconnue. Parmi les 136 pays étudiés dans un rapport consacré à la liberté d'enseignement, seuls trois interdisent la création d'écoles non publiques: Cuba, la Gambie et la Libye. Dans quatre-vingt-quatre pays, la constitution reconnaît les écoles non publiques, ce qui leur confère la protection maximale.⁵ La liberté d'enseignement est remarquablement établie en Belgique, qui se classe en 3ème place de l'index lié à la liberté d'enseignement (sur 136 pays au total). Cet index repose sur trois critères: (a) la possibilité juridique de créer et de gérer des écoles non publiques (ENP), (b) l'existence de subventions publiques pour les ENP et (c) les taux d'inscription dans les ENP tant dans l'enseignement primaire que secondaire.

La liberté d'enseignement est remarquablement établie en Belgique, qui se classe en 3ème place de l'index lié à la liberté d'enseignement

Le deuxième objectif principal abordé dans le présent ouvrage est l'**égalité devant l'enseignement**. Dans un discours prononcé devant le Collège des conseillers économiques en janvier 2012, Alan Krueger décrit l'équité dans les termes suivants: «Il en coûte à l'économie et à la société si les enfants issus des familles à faibles revenus n'ont pour ainsi dire aucune opportunité de développement et d'exploitation de leur talent, car les enfants issus des familles plus nanties peuvent fréquenter de meilleures écoles, suivre des cours préparatoires à l'enseignement supérieur et bénéficier d'un réseau de connaissances familial susceptible de faciliter leur accès au marché de l'emploi». Il va sans dire que comparé aux États-Unis l'enseignement en Belgique souffre beaucoup moins de stratification géographique, tant au niveau fédéral que régional. Il n'en reste pas moins que l'une des missions prioritaires du système éducatif consiste à fournir des opportunités et à mettre tous les étudiants sur un pied d'égalité. Motivés par cet objectif, nous

5 Freedom of Education Index: Worldwide Report 2016, OIDEL & Foundation Novae Terrae.

apportons au travers de cet ouvrage un éclairage original et des preuves évidentes du lien entre ségrégation scolaire et mobilité intergénérationnelle. Nous proposons un nouvel étalon de mesure de la mobilité sociale à l'intérieur du système éducatif qui tient compte aussi bien de l'excellence que du mérite. En effet, l'approche traditionnelle de la mobilité sociale tend à mesurer l'effet moyen du contexte familial sur les performances scolaires. Ce faisant, on ignore les écarts importants au niveau des résultats scolaires chez les enfants issus de contextes familiaux similaires. Les élèves résilients sont l'exemple type des élèves performants issus de familles à bas revenus. Il est utile de prêter attention à ce groupe afin de tenir compte de la capacité réelle d'un système scolaire à mettre tous les élèves sur un pied d'égalité. Nous apportons également de nouvelles preuves du lien entre efficience et égalité des chances au sein du système scolaire dans la mesure où les pays soucieux de dispenser une bonne éducation à tous les enfants, notamment ceux issus de familles défavorisées, affichent également de meilleurs niveaux de réussite scolaire. L'excellence du système éducatif et l'égalité des chances ne sont pas forcément contradictoires. Que du contraire, puisque nos recherches suggèrent que l'égalisation des chances s'avère un puissant moteur en termes de mobilisation des talents de tous les enfants et d'optimisation des performances scolaires générales.⁶ Au travers de la pluralité d'opportunités, notre système éducatif contribue également à l'excellence et à une culture du mérite.

Un troisième objectif participe de **l'efficacité de l'enseignement**. Cet objectif impose tout simplement à notre système éducatif d'avoir une valeur ajoutée, d'avoir un impact et d'atteindre certains objectifs compte tenu des ressources mobilisées tout au long du processus. La signification du terme «efficacité» varie en fonction des différents aspects de l'enseignement et de son organisation. L'efficacité peut être mesurée à court terme sur la base des performances scolaires ou sur le long terme à l'aune de la réussite ultérieure de nos enfants devenus professionnels, chefs d'entreprise ou citoyens. L'enseignement étant un processus cumulatif, l'efficacité d'une école ou d'un enseignant est la contribution de l'école ou de l'enseignant dans le processus d'accumulation de capital humain. Des bons enseignants et des bonnes écoles sont aussi essentiels au bon épanouissement de l'enfant qu'un bon encadrement parental. En revanche, des enseignants et des écoles de mauvaise qualité, au même titre qu'un piètre encadrement parental, sont des obstacles majeurs à l'épanouissement de l'enfant. Par ailleurs, tout le monde s'accorde à dire que l'efficacité constitue un objectif louable et valable dans la mesure où les inefficacités sont autant de ressources gâchées.

On reproche parfois à l'efficacité de venir saper les valeurs essentielles d'un enseignement de qualité. La difficulté découle en partie d'une incompréhension

6 Voir aussi *The Opportunities Lost in Global Education Digest 2012 – Opportunities Lost: The Impact of Grade Repetition and Early School Leaving*. Unesco Institute for Statistics, 2012.

liée à la signification du terme «efficacité». La notion d'efficacité est une idée d'une simplicité désarmante qui suppose que certains «inputs» soient transformés en «outputs» dans le processus de formation du capital humain. Tels des ingrédients, les inputs ou les ressources sont transformés en résultats, produits ou aboutissements. Par exemple, dans un contexte pédagogique, un enseignant et les moyens scolaires peuvent être considérés comme des inputs (même si l'enseignement et les moyens scolaires constituent une part importante du processus de transformation effectif) et les performances scolaires des étudiants comme un résultat. Le concept d'efficacité est dès lors lié à un impératif moral qui consiste à obtenir plus de résultats en mobilisant moins de ressources. Evidemment, l'efficacité doit être vue comme une question de degré. L'efficacité n'est pas un objectif de type «tout ou rien». Il convient plutôt de le considérer dans des termes relatifs ou comparatifs. Le retentissement public de l'évaluation internationale des systèmes scolaires comme les tests PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) démontre clairement l'importance que l'opinion publique attache à la notion d'efficacité d'un système scolaire donné (relativement aux autres systèmes scolaires). La recherche d'une efficacité accrue n'est jamais acquise; cette quête perpétuelle est d'ailleurs l'une des sources du sentiment d'angoisse généralisé qui entoure le concept d'efficacité. Les tests standardisés de différentes natures, sur lesquels on s'est fondé pour mesurer les résultats de l'enseignement, ont été critiqués pour différents motifs.

L'efficacité permet certes d'atteindre des objectifs ambitieux, mais ce concept doit être traité avec précaution dans le domaine de l'enseignement et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, il nous appartient de définir de manière consensuelle la **palette de résultats souhaitables et adéquats**. L'étude de la littérature indique que ce n'est pas le cas actuellement.⁷ Si l'objectif consiste à atteindre plus de résultats escomptés avec moins de ressources, alors il est important de définir clairement ce que l'on recherche. Un système scolaire peut être jugé efficace car il produit des résultats élevés avec peu de ressources, mais si les résultats ne correspondent pas à ce qui est intimement souhaité, la sensation réelle est que le système n'est pas très efficace. Cela soulève des questions quant à savoir qui doit décider de ce que sont les résultats souhaitables de l'enseignement. Dans les milieux académiques, les résultats que le système éducatif est censé obtenir sont au centre d'un débat permanent.

Deuxièmement, la distinction entre **résultats pédagogiques et inputs** n'est pas toujours simple à établir. Supposez qu'une école désire fournir un degré élevé d'attention personnalisée au travers du cursus qu'elle dispense. S'agit-il d'un intrant ou d'un résultat? Si cette approche est onéreuse à mettre en œuvre, l'école

7 De Witte, K. & Lopez-Torres, L. "Efficiency in Education. A Review of Literature and a Way Forward." *Journal of Operational Research Society* 68 (4), 2017, 339-363.

qui poursuit cette stratégie sera plus chère, et si l'on ne considère que les performances académiques comme résultat standard, cette école sera considérée comme ayant des coûts élevés par rapport à ses résultats. Par conséquent, elle pourrait sembler inefficace pour la simple raison qu'elle a choisi de poursuivre un ensemble d'objectifs pédagogiques différents.

Troisièmement, même si nous parvenons à nous accorder sur le dosage optimal d'objectifs à poursuivre, les détracteurs de l'approche de l'efficacité dans l'enseignement craignent que la facilité de mesure influence négativement le choix des résultats que le système poursuit. En d'autres termes, ils craignent que la quête de l'efficacité l'emporte, parfois involontairement, en raison du recours à certains objectifs pédagogiques choisis davantage parce qu'ils sont simples à mesurer qu'en raison de leur valeur intrinsèque à long terme pour les étudiants pris individuellement ou pour la société au sens large. Pour mesurer les performances pédagogiques, on se base souvent sur des épreuves standardisées de différents types, qui ont été critiquées pour ces motifs. Le grief le plus convaincant est que ces tests standardisés développent une culture dite de «préparation au test» (*teaching to the test*). Les établissements scolaires devraient cependant viser plus haut que l'obtention de bonnes performances aux tests. Les problèmes de mesure découlent également de la nature collective de l'enseignement, ce qui soulève des questions sur la manière optimale d'examiner les résultats au niveau du groupe contrairement aux performances individuelles des étudiants. Les premières recherches consacrées à l'efficacité pédagogique ont insisté lourdement sur les résultats moyens des épreuves uniques pour des unités relativement importantes telles que les districts scolaires. Les travaux plus récents font état d'un intérêt accru pour la mesure des inégalités entre les étudiants. Ce n'est que depuis peu que les études se penchent sur les étudiants résilients et la mobilité sociale.⁸ L'analyse de l'efficacité suppose une capacité de s'affranchir de la rhétorique pour prendre des décisions tranchées sur les attentes adéquates et souhaitables en matière de performances des étudiants.

Quatrièmement, les **coûts des inputs** risquent d'influencer la sélection des objectifs pour la simple raison que certains objectifs sont plus onéreux à produire que d'autres. Par exemple, un étudiant aux prises avec des difficultés d'apprentissage coûtera, par définition, plus cher à éduquer. Or, ces surcoûts pourraient influencer les décisions en matière de degré d'uniformisation des niveaux de résultats scolaires. Dès lors, la distinction entre les résultats et les inputs est une fois de plus malaisée.

8 *Strengthening Resilience through Education: PISA Result*. OECD, 2014.

Perspective de l'économie de l'éducation

Tous les chapitres de ce livre ayant été rédigés par des économistes, le présent ouvrage traduit sur le plan opérationnel les principes fondamentaux et leur équilibre sur le plan économique. Il en résulte une perspective intéressante et complémentaire par rapport aux points de vue pédagogique, sociologique et psychologique traditionnels en matière d'éducation. Les économistes ont en effet tendance à penser en termes d'alternatives et à évaluer le coût des choix individuels et sociétaux. Étant donné que les économistes se penchent sur la manière dont la société gère ses ressources limitées, ils décrivent et analysent typiquement la production, la distribution et la consommation de biens et de services. Ce faisant, ils étudient les choix et comment des ressources limitées peuvent être mobilisées pour atteindre les objectifs attendus. En ce sens, les économistes considèrent l'éducation comme l'étude du changement du capital humain, qui correspond au stock de compétences, de connaissances et de compréhension véhiculés par l'enseignement, l'apprentissage et la pratique de la recherche. L'éducation est représentée comme un investissement en capital humain. L'économie de l'éducation couvre l'étude des choix qui affectent ce stock de capital humain.

L'économie de l'éducation, en tant que sous-discipline de l'économie du travail, a vu le jour au 17^{ème} siècle sous la plume de William Petty, qui fut le premier à évaluer la vie des individus en termes de compétences productives. Au 18^{ème} siècle, Adam Smith a creusé cette discipline en se penchant sur l'organisation et le volet financier de l'éducation. Plus récemment, au 20^{ème} siècle, des économistes tels que Gary Becker, Jacob Mincer ou encore Theo Schultz ont étudié le développement du capital humain.

De nos jours, les économistes de l'éducation analysent l'impact de l'enseignement sur les résultats observables comme les rendements sur le marché de l'emploi, la santé et les résultats aux épreuves scolaires. Ils s'efforcent également de comprendre le processus de production du capital humain dans les écoles. Par exemple, ils étudient les facteurs qui influencent la qualité et les performances des écoles, l'effet des structures institutionnelles et la relation entre le financement de l'enseignement et la répartition des performances. Hanushek & Welch (2006) passent en revue la littérature en la matière.⁹ La Banque mondiale a pris acte de ces développements récents et définit la discipline de l'économie de l'éducation dans les termes suivants: «Sur quels facteurs reposent les décisions des individus et des familles à investir dans l'éducation? Comment les familles choisissent-elles entre les différents types d'écoles? Les rendements de l'enseignement sont-ils dictés par le nombre d'années passées à l'école ou par le type de compétences acquises

9 Hanushek & Welch. *Handbook of the Economics of Education*. North Holland, 2006.

pendant le cursus scolaire? Pourquoi l'État devrait-il allouer plus de ressources publiques pour financer l'éducation? Quels sont les rendements sociétaux, pécuniers et non pécunier, de l'éducation? Qu'est-ce qui motive les enseignants à déployer des efforts pour améliorer l'apprentissage chez leurs élèves? Comment rendre les écoles comptables des performances scolaires? L'économie fournit le cadre indispensable pour répondre à ces questions, parmi tant d'autres, auxquels sont confrontés les décideurs publics. De plus, la rigueur analytique propre aux économistes a permis de procéder à une batterie d'analyses sur les inégalités du système éducatif, les effets de pairs, la taille des classes, les chèques-formation, la gestion des établissements ou encore les dépenses liées à l'éducation. Les économistes sont aux premières loges pour évaluer l'impact d'une série d'interventions qui conditionnent le corpus de connaissances nécessaire pour alimenter le débat sur la politique en matière d'éducation."¹⁰

Sous l'angle économique, nous nous penchons dans ce livre sur les interactions entre les trois principes essentiels cités plus haut. L'économie de l'éducation postule qu'il vaut mieux renoncer en partie à un objectif pour garantir l'obtention partielle des autres. À notre avis, la solution optimale consiste à trouver un *juste équilibre* entre ces trois objectifs. Trouver l'équilibre entre les objectifs que nous énonçons et l'équilibre entre les institutions que nous développons en vue d'atteindre ces objectifs.¹¹

Le rôle médiateur de la qualité et de l'assurance qualité

La qualité est un élément crucial pour l'équilibre des trois objectifs fondamentaux. La qualité de l'enseignement et de la formation est considérée comme un facteur clé de l'efficacité et de l'équité (à la fois en termes d'égalité des chances (voir chapitre 2) et d'égalité d'accès aux écoles (voir chapitre 3)). L'importance de la qualité de l'enseignement est une question centrale à une époque où la vie professionnelle, le marché du travail et les besoins en matière de compétences connaissent une évolution rapide. De même, la viabilité des finances publiques et les exigences d'efficacité exigent la mise en place d'un système éducatif capable de produire des compétences de qualité et ce, de manière flexible. À tous les niveaux de l'enseignement, l'assurance qualité relève de la responsabilité des prestataires et des institutions qui dispensent les services éducatifs.

10 Voir <http://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/economics-of-education>.

11 Glenn, C., De Groof, J. & Stillings Candal, C. (eds.) *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education (1, 2, 3 & 4)*. Wolf Legal Publishers (WLF), 2012.

L'assurance qualité englobe la gestion de la qualité des prestataires de services éducatifs, de la direction centrale de l'enseignement et de la formation professionnelle, et l'évaluation externe. Aujourd'hui, de nombreux systèmes éducatifs réputés (comme la Finlande et le Canada) préconisent une très large autonomie locale dans l'enseignement. Outre les dispositions pratiques en matière pédagogique, les prestataires de services éducatifs sont responsables de l'efficacité et de la qualité de l'enseignement dispensé. Cela laisse aux équipes pédagogiques la liberté de trouver le meilleur moyen de proposer à tous les enfants un enseignement et un apprentissage de qualité. Par conséquent, les pratiques varient d'un établissement à l'autre et sont souvent taillées sur mesure afin de répondre aux besoins et aux contextes locaux. Le gouvernement central légifère, chapeaute le financement local des écoles et fournit un cadre directeur relatif aux contenus à dispenser et aux modalités y afférentes.

Une source d'inspiration est la Finlande, où l'évolution vers une autonomie plus locale a commencé dès les années 1990, avec la décentralisation de l'administration de l'enseignement. Au même moment, les inspections des écoles ont été supprimées et les manuels scolaires imposés ont été abolis. Jusque dans les années 1990, l'assurance qualité était largement basée sur des normes et des inspections. Les inspections avaient pour but de s'assurer du respect des règles, de fournir des directives et de formuler des propositions d'amélioration. Aujourd'hui, l'idée est d'orienter et de piloter par la formation, le soutien et le financement. Les activités des prestataires sont fondées sur les objectifs prévus dans la législation et les programmes de base établis au niveau national/régional. En outre, les équipes pédagogiques sont encouragées à développer la qualité sur une base volontaire. Les autorités nationales/régionales soutiennent ce principe en fournissant des outils et un soutien, notamment en récompensant la qualité dans la formation professionnelle et en formulant des recommandations en matière de qualité.¹²

L'éducation fondée sur des données factuelles (EBE)

Tout au long de ce livre, nous préconisons fortement le recours à une approche de l'éducation fondée sur des analyses factuelles (Evidence Based Education en anglais, abrégé en EBE). Ce livre donne un aperçu des analyses factuelles existantes les plus récentes. En particulier, chaque chapitre résume les dernières avancées et, sur la base de ces observations empiriques, en déduit plusieurs implications politiques claires.

12 *How Estonia Became a World Leader In Science*. Alliance for Excellent Education, 2017.

Les pays les plus performants ont le souci constant d'innover et d'améliorer leur système éducatif. Par exemple, de nombreux pays consentent d'énormes efforts pour continuer à améliorer les programmes et outiller leurs élèves afin qu'ils réussissent dans le monde moderne. Au cours des dernières décennies, l'utilisation de données objectives dans la réforme de l'éducation s'est peu à peu généralisée et un large éventail de recherches et de données sont aujourd'hui utilisées régulièrement pour identifier les forces et les faiblesses des écoles, la valeur ajoutée des enseignants, l'effet de cantines scolaires gratuites ou de l'autonomie scolaire. Ces analyses empiriques sont aussi utilisées pour orienter et guider les programmes scolaires et tenir les écoles et le corps enseignant (partiellement) redevables des résultats pédagogiques.

Néanmoins, il convient d'éviter d'innover sans évaluer l'effet des innovations. De la même manière, il est préférable de fonder les innovations sur des analyses empiriques rigoureuses. L'éducation fondée sur des observations empiriques correspond au paradigme selon lequel nous basons l'enseignement sur ce qui se

L'éducation fondée sur des observations empiriques correspond au paradigme selon lequel nous basons l'enseignement sur ce qui se passe sur le terrain

passé sur le terrain (et non dans l'imaginaire collectif). Avant d'introduire des innovations à une échelle plus large, il est souhaitable de procéder à une évaluation rigoureuse de leur impact dans le cadre de (quasi-)expériences à petite échelle. Grâce à ces

informations (quasi-)expérimentales, il sera possible de tirer des conclusions solides sur l'impact des innovations et leur efficacité-coûts.

Selon Levin, Belfield, Muennig & Rouse (2006): «Le critère d'investissement est simple: des investissements publics valent la peine d'être réalisés si les bénéfices dépassent les coûts. Même si l'enseignement est onéreux, un enseignement médiocre et inadéquat pour un nombre substantiel de nos jeunes peut avoir des conséquences encore plus coûteuses. Une telle analyse dépasse la question plus fondamentale de la justice sociale. Si les opportunités qui se présentent à nous au fil de notre vie dépendent largement de l'enseignement dont nous avons bénéficié, il est important de gommer les inégalités associées à la race, au genre, au statut d'immigrant, à la langue et au handicap dans l'enseignement. C'est le principe d'égalité des chances dans une société démocratique. Mais au-delà même de cette question de justice, il faut s'interroger sur les conséquences d'un enseignement de qualité médiocre sur la société au sens large. Les recherches en sciences sociales démontrent qu'un enseignement de piètre qualité constitue un fardeau social car il induit une baisse des revenus et de la croissance économique, une diminution des recettes fiscales et une augmentation des coûts liés à la santé, la criminalité et l'assistance publique. De ce point de vue, les efforts déployés pour améliorer les résultats scolaires des populations à risque peuvent être vus comme un investissement public dont les bénéfices pour l'ensemble de la société dépassent le coût.»

À l'ère de l'information, le recours de plus en plus fréquent aux analyses empiriques, aux données et à la recherche dans l'enseignement reflète une tendance générale visant à privilégier des décisions mieux informées et plus objectives dans un large éventail de domaines d'activités et de professions. Historiquement, les enseignants fondaient largement les décisions qu'ils prenaient concernant ce qu'ils devaient enseigner et leur manière de procéder sur leur expérience personnelle, leur jugement professionnel, des pratiques passées, des conventions établies et d'autres facteurs subjectifs – autant d'éléments potentiellement imprécis, inadaptés, biaisés, voire préjudiciables aux élèves. Avec l'avènement des systèmes de données et des techniques de recherche modernes, les enseignants ont à présent accès à des informations plus objectives, précises et exactes concernant l'apprentissage, la réussite et le niveau scolaires.¹³

La qualité des observations empiriques disponibles ainsi que les méthodes utilisées pour interpréter les recherches et les données revêtent une importance cruciale. À la différence de nombreuses autres activités et professions qui font appel à une approche basée sur des éléments factuels (notamment la médecine), l'enseignement est particulièrement exposé à une grande variété de points de vue, de convictions et de philosophies contradictoires qui peuvent donner lieu à des erreurs d'interprétation ou des distorsions de données factuelles apparemment concrètes et objectives. Par exemple, il est possible de manipuler la sélection et la présentation de données pour confirmer ou infirmer des théories existantes. On peut ainsi privilégier certaines conclusions de recherche et en ignorer d'autres pour donner l'impression que certaines stratégies pédagogiques sont plus efficaces qu'elles le sont en réalité. Lorsqu'on mène des recherches, ou que l'on rédige des rapports sur des approches d'une réforme scolaire basées sur des données factuelles, il est important d'étudier la source, la qualité, la fiabilité et la validité des éléments en question.

Alors que des données qualitatives et quantitatives sont largement utilisées dans l'éducation, la manière dont ces différents types d'éléments factuels doivent être pondérés et considérés fait débat. Par exemple, certains enseignants sont convaincus que les données qualitatives sont nécessairement « spongieuses » ou « bruitées » et davantage sujettes à une interprétation subjective, alors que d'autres affirment que les données quantitatives (comme les tests standardisés) sont trop restreintes et limitées. Comme un certain degré d'erreur de mesure est inévitable dans les tests et le rapportage de données, les chercheurs en éducation, les statisticiens, et les concepteurs de tests reconnaissent souvent publiquement que les données liées aux performances, comme les taux de réussite dans l'enseignement supérieur ou d'inscription à l'université, ne sont pas parfaitement fiables ou que

13 Vanthienen, J. et De Witte, K. (2017). *Data Analytics Applications in Education*. Abingdon: Taylor & Francis.

les scores des tests ne reflètent pas toujours exactement les connaissances et les aptitudes des élèves. En d'autres mots, il n'existe pas de tests parfaitement fiables des connaissances des élèves et de l'acquisition de compétences. Alors qu'un certain degré d'erreur de mesure est – et sera peut-être toujours – inévitable, un grand nombre d'acteurs de l'enseignement prennent des mesures visant à limiter les erreurs de mesure à la fois dans les tests et le rapportage des données. L'erreur de mesure est la principale raison pour laquelle les experts en tests recommandent de ne pas fonder des décisions importantes en matière d'enseignement sur les résultats d'un seul test. Le programme PISA (*Programme* International pour le Suivi des Acquis des élèves) a veillé soigneusement à ces questions de mesure et développé une batterie de tests suffisamment robustes pour évaluer les acquis scolaires en mathématiques, en lecture et en sciences dans les différents pays à l'âge de 15 ans. Même si des données empiriques ne sont pas parfaitement fiables, elles peuvent être utiles à condition de préciser la «marge d'erreur» d'une statistique ou d'une conclusion donnée. Le manque de précision dans l'évaluation des acquis véritables et durables et de la maîtrise de compétences implique que les données quantitatives ne devraient pas être utilisées sans prendre en considération d'autres formes de données factuelles, y compris les opinions et les perspectives des étudiants et des professeurs. Pour éviter la distorsion résultant d'un test à fort enjeu, les décideurs peuvent réduire ou éliminer les conséquences des résultats de tests pour minimiser le risque d'une inflation des résultats et réduire la motivation à manipuler les résultats. Au lieu de se baser sur une mesure potentiellement imprécise, les écoles peuvent obtenir des informations plus complètes en utilisant des méthodes multiples afin d'évaluer les performances des étudiants et le développement des apprentissages.

A l'instar de notre triangle normatif «liberté-équité-efficacité», nous sommes convaincus que le compromis est utile et qu'il faut rechercher le bon équilibre entre les données qualitatives et quantitatives.

L'aide est parfois préjudiciable

Pendant de nombreuses années, nous avons assisté à une déferlante d'idées diverses et variées sur la manière de réformer l'école et de prévenir la délinquance parmi les élèves, et très peu de recherches empiriques rigoureuses sur ces idées. Les gens ont tendance à penser que toute initiative bien intentionnée ne peut engendrer que des effets positifs. Mais les choses sont plus compliquées dans la réalité. De bonnes intentions ont alimenté des interventions politiques qui se sont avérées désastreuses pour ceux qu'elles étaient supposées aider (voir freakono-

mics/podcast/when-helping-hurts).¹⁴ Mais s'il est important de recueillir des éléments matériels établissant que l'intervention publique a été utile et bénéfique, c'est aussi une tâche très compliquée. Parce que l'identification des causes et des effets de tout programme d'intervention requiert d'en isoler les effets et d'en mesurer réellement les résultats. Il faudrait séparer de manière aléatoire ceux qui font l'objet de l'intervention en un groupe de contrôle et un groupe de traitement qui se distingue du premier exclusivement par le fait d'être soumis à l'intervention. Ensuite, comparer le groupe de traitement et le groupe de contrôle afin de détecter les divergences éventuelles qui pourraient être imputées au programme d'intervention.

Il existe aujourd'hui des centaines d'études de très haut niveau qui évaluent l'impact de programmes scolaires comme l'installation de policiers dans les écoles, la modification du climat social, le fait de rendre les écoles plus agréables, les cantines gratuites. Ces études nous ont fourni des informations utiles sur l'efficacité de telles mesures. Des éléments factuels ont démontré que de nombreux programmes punitifs ont eu l'effet inverse de celui escompté. D'autres suggèrent que des stratégies différentes s'avèrent efficaces, comme les efforts déployés pour développer chez les élèves des compétences sociales et de maîtrise de soi. Plus important: ces études suggèrent que certains programmes permettent réellement de faire des économies. Les auteurs de ce livre sont convaincus de la nécessité de recourir aux analyses empiriques et de modifier notre vision de l'enseignement à la lumière de celles-ci. Nous pouvons avoir des opinions divergentes, mais nous devons nous incliner face à des faits avérés. L'important est de continuer à recueillir des données empiriques. Et de les utiliser – plutôt que de se fier à son instinct, une idéologie ou de simples bonnes intentions – pour tenter de développer une intervention publique utile et bénéfique. Telle est l'ambition de ce livre.

Sujets abordés

Ce livre est le premier d'une série consacrée à l'éducation en Flandre et dans la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB). Comme nous l'avons souligné plus haut, il diffère des autres ouvrages par sa perspective économique de l'éducation, et par sa volonté de faire le point sur la littérature disponible et les analyses empiriques les plus récentes portant sur différents sujets. À partir de ces analyses pointues et rigoureuses, ce livre formule de manière prudente plusieurs recommandations politiques. Ce livre offre aussi des comparaisons entre l'enseignement francophone

14 Voir également Gottfredson, D. "Prevention Research in Schools: Past, Present and Future." *Criminology and Public Policy* 16, 2017, 16-26.

et flamand en Belgique. Comme l'enseignement n'a été décentralisé qu'avec la troisième réforme de l'état de 1988, les deux régions partagent un héritage commun. Ce cadre commun crée un environnement propice à des comparaisons, puisque la plupart des valeurs, institutions et organisations sont communes dans les deux communautés. Sans vouloir juger les communautés sur leurs bons ou mauvais résultats scolaires, le présent ouvrage se propose d'encourager l'échange d'informations et de bonnes pratiques, et de disséminer ces pratiques dans les deux communautés. De notre point de vue, on peut regretter au sein de chaque communauté un manque de compréhension générale de ce qui se passe dans la communauté voisine. C'est pourquoi ce livre est publié à la fois en français et en néerlandais. La supervision scientifique du livre est coordonnée par un expert de l'enseignement flamand (le professeur Kristof De Witte) et un expert de l'enseignement francophone (le professeur Jean Hindriks).

Cet ouvrage se base sur des recherches originales effectuées par plusieurs coauteurs sélectionnés avec soin. Tous les coauteurs se distinguent par leur grande expérience des domaines étudiés et par leur connaissance des données empiriques. Ils ont été invités à contribuer à ce livre sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine.

Le premier numéro de cette série traite de l'équilibre entre la liberté, l'équité et l'efficacité de l'enseignement au travers de comparaisons internationales. Chacun des chapitres de cet ouvrage repose sur des analyses tirées de bases de données internationales, ce qui nous permet de comparer l'enseignement en Flandre et dans la FWB avec ceux d'autres régions et pays. Nous présentons maintenant brièvement les différents chapitres de ce livre (que nous résumons entre parenthèses par un titre de chanson).

CHAPITRE 2: Un système scolaire équitable est-il plus efficace? (*Give Me a Chance*)

Notre système éducatif doit non seulement faire réussir le plus grand nombre mais aussi intégrer le plus grand nombre. Notre pays la Belgique, comme la France, est une terre d'immigration. Par conséquent notre système scolaire, flamand ou francophone, a une mission d'intégration qui différencie notre pays d'autres pays comme la Finlande beaucoup plus homogène socialement ou culturellement. C'est sur cette double mission d'excellence et d'intégration, en utilisant des comparaisons internationales, que ce chapitre se concentre. Dans ce chapitre, Jean Hindriks et Mattéo Godin proposent une comparaison internationale des systèmes scolaires des pays de l'OCDE en termes de mobilité sociale à l'école sur la base des résultats des tests PISA entre 2003 et 2012 en mathématiques. Ils calculent pour chaque pays, la mobilité individuelle des élèves sur la base de leur rang social comparé à leur rang au test PISA en mathématiques dans leur pays. Ils établissent ainsi une nouvelle représentation qu'ils appellent la Courbe de Gatsby

de l'école (référence à la courbe de Gatsby des revenus). Selon cette représentation, la mobilité sociale d'un système scolaire est étroitement liée à l'inégalité scolaire. Les pays comme la Belgique ou la France avec une forte inégalité entre écoles sont aussi caractérisés par une faible mobilité sociale à l'école. A l'inverse des pays comme la Finlande ou le Canada sont caractérisés par une faible inégalité entre écoles et une forte mobilité sociale à l'école. Une seconde conclusion importante (et surprenante) de l'analyse c'est que les pays avec une mobilité sociale à l'école supérieure à la moyenne sont aussi le plus souvent les pays qui produisent un niveau scolaire supérieur à la moyenne. Pour expliquer ce phénomène, on peut recourir à une comparaison sportive: plus nombreux sont les prétendants à la victoire, plus intense sera la course et plus grande sera la performance d'ensemble. Inversement les pays qui découragent la progression sociale et scolaire restreignent le nombre de coureurs et donc le niveau de la course. Autrement dit l'excellence se marie très bien avec l'égalité des chances. Ce que ce chapitre révèle en définitive en comparant différents systèmes scolaires, c'est que si les pays ont tous adopté des mesures et politiques pour améliorer l'égalité des chances à l'école, certains pays y sont arrivés beaucoup mieux que d'autres. Cela doit nous convaincre que le changement est possible sans opposer l'excellence à l'équité, et sans opposer égalité et mobilité sociale à l'école.

CHAPITRE 3: La ségrégation et les inégalités sociales à l'école (*Together or Apart*)

Les discussions autour de la ségrégation sociale dans les écoles et les inégalités sociales du système scolaire font partie des débats qui provoquent d'intenses polémiques. Chacun reste bien souvent cantonné sur ses positions et présupposés idéologiques. La préoccupation pour la mixité et l'inégalité sociale dans les écoles n'est pas nouvelle. A vrai dire les récentes réformes des systèmes scolaires gravitent autour de cette problématique. Jean Hindriks propose dans ce chapitre une évaluation ouverte qui permet à la discussion de s'établir sur la base d'éléments factuels précis, où les croyances des uns et des autres sont confrontées à des arguments objectifs. Une première question consiste à mesurer le niveau de ségrégation des écoles. En fait, alors qu'on parle souvent de ségrégation scolaire, il semble qu'on n'ait jamais vraiment pris le soin de la mesurer de manière convaincante et systématique. Pour ce faire des indices de ségrégation plus complets et moins ponctuels sont utilisés sur base des enquêtes PISA entre 2003 et 2015. Pour savoir si le niveau de ségrégation d'un pays est élevé ou non, on compare la ségrégation entre pays pour déterminer un niveau de référence, et on compare la ségrégation scolaire d'un même pays dans le temps pour savoir si elle diminue ou augmente. Les résultats révèlent que la Belgique a l'un des taux de ségrégation sociale à l'école les plus élevés de l'OCDE. On retrouve également de forts taux de ségrégation dans les deux communautés prises séparément. Entre, 2003 et 2015 la

ségrégation scolaire a stagné dans les écoles flamandes et dans les écoles francophones. Après les faits, les effets de la ségrégation sociale sont examinés, en établissant notamment une relation inverse entre performance scolaire et ségrégation sociale. Le chapitre se termine avec une analyse des causes possibles de cette ségrégation au niveau belge en distinguant le système de relégation par filières et les pratiques scolaires de redoublement et de transfert d'élèves entre établissements. En 2012, la relégation entre filières contribue pour 45% de la ségrégation sociale en Communauté flamande et 20% en Communauté française, où le redoublement et le changement d'école jouent un rôle plus important dans la ségrégation sociale.

CHAPITRE 4: Décrochage scolaire (Don't Let Me Down)

Dans la société contemporaine, le diplôme d'enseignement secondaire (général, technique, artistique ou professionnel) constitue une condition importante pour réussir son entrée et se maintenir sur le marché du travail. Les élèves de moins de 24 ans qui n'ont pas accompli leur parcours d'enseignement secondaire et ne suivent plus l'enseignement ou une formation sont qualifiés de jeunes en décrochage scolaire. Le décrochage scolaire est un problème grave reconnu par à peu près tous les pays occidentaux. Tant la Belgique que la Flandre semblent à première vue en bonne voie d'atteindre leurs objectifs. Selon les chiffres les plus récents, le pourcentage de jeunes en décrochage scolaire s'élevait respectivement à 8,8 % en Belgique et 6,8 % en Flandre en 2016. Il est nettement plus élevé

dans les deux autres régions: 10,3 % en Wallonie et 14,8 % en Région de Bruxelles-Capitale. À présent que les solutions les plus accessibles ont été mises en œuvre, il est de plus en plus

Le décrochage scolaire est un problème grave reconnu par à peu près tous les pays occidentaux

difficile de réduire le taux de décrochage scolaire. Dans ce chapitre, Kristof De Witte et Deni Mazrekaj expliquent la problématique du décrochage scolaire et présentent une série de «bonnes pratiques» (étrangères) scientifiquement éprouvées. Ils présentent ensuite les données disponibles. Dans un troisième temps, ils s'arrêtent sur les signes précurseurs du décrochage scolaire. Ensuite, ils expliquent les mesures actuellement mises en œuvre en Flandre et en Fédération Wallonie-Bruxelles, avant de recommander une série de nouvelles mesures éprouvées. De Witte et Mazrekaj clôturent leur contribution par une série de recommandations politiques.

CHAPITRE 5: Transition école et emploi (*Move in the Right Direction*)

Dans ce chapitre, Dieter Verhaest et Kristof De Witte approfondissent la problématique de l'adéquation entre les emplois et les qualifications au début de la carrière. Ils donnent un aperçu des données scientifiques existantes et en distillent une série d'applications politiques. Plus précisément, ils cartographient le problème de l'adéquation (lacunaire) entre qualifications et emplois. Deuxièmement, ils étudient plus en profondeur les effets de cette inadéquation (*mismatch*) et en analysent les conséquences pour le jeune, l'employeur et la société. Ensuite, ils discutent des mécanismes qui peuvent expliquer cette inadéquation. Dans ce cadre, ils établissent une distinction entre les facteurs liés à la qualité et la nature de l'enseignement, ceux liés au fonctionnement du marché du travail, et les déséquilibres qualitatifs entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Ils clôturent le chapitre par une série d'implications politiques.

CHAPITRE 6: Education financière à l'école (*It's All About Money Money*)

Vu l'importance de la compétence financière des jeunes, Geert Van Campenhout, Kenneth De Beckker et Kristof De Witte abordent plus particulièrement l'éducation financière à l'école. Ils formulent plusieurs points d'attention importants, basés sur des observations récentes et des constats, dans le but de développer une approche efficace de l'éducation financière à l'école. La première partie dresse la toile de fond sur base de laquelle on peut réfléchir au développement de stratégies visant à accroître les compétences financières. Le degré de compétence financière sera évalué de façon chiffrée, puis comparé entre la communauté flamande et la communauté francophone. La seconde partie propose une cartographie de la situation actuelle en Belgique et les réflexions par rapport à l'implémentation de l'éducation financière à l'école. Cette analyse débouche sur des recommandations politiques pour une approche plus intégrée.

CHAPITRE 7: Financement de l'école (*Pay Me My Money Down*)

Ce chapitre traite d'une série de principes de financement de l'enseignement obligatoire (c'est-à-dire l'enseignement maternel, primaire et secondaire) dans l'enseignement néerlandophone et francophone. Au sein de cet enseignement obligatoire, Mike Smet et Kristof De Witte se concentrent sur le plus grand groupe d'élèves et d'écoles, à savoir ceux de l'enseignement ordinaire à temps plein. Bien qu'une série de réforme de l'État et de modifications de la Constitution aient confié aux communautés la majeure partie des compétences liées à l'enseignement, plusieurs

principes fondamentaux sont toujours fixés au niveau belge. Ainsi, l'article 24 de la Constitution belge garantit la liberté de l'enseignement, le droit à l'enseignement, la liberté de choix des parents et un accès gratuit à l'enseignement obligatoire. Ces principes fondamentaux ont toujours des implications importantes pour le financement des écoles et l'organisation et le fonctionnement du «marché de l'enseignement» dans les différentes entités fédérées. D'un point de vue économique, le Pacte scolaire crée de facto un quasi-marché de l'enseignement. Smet et

Le Pacte scolaire crée de facto un quasi-marché de l'enseignement

De Witte en décrivent les caractéristiques et expliquent pourquoi un financement public de l'enseignement est crucial. Les dépenses et leurs montants sont comparés entre les deux communautés et replacés dans une perspective internationale. On s'intéresse également aux incitants que crée le mécanisme de financement, notamment en faveur du maintien de petites écoles. Le chapitre se conclut par des recommandations politiques concrètes.