

La Cour des comptes a examiné la politique d'égalité des chances dans l'enseignement

Dans le cadre de sa politique d'égalité des chances dans l'enseignement, le gouvernement flamand octroie des heures de cours complémentaires aux écoles de l'enseignement fondamental et secondaire pour assurer aux élèves défavorisés un meilleur parcours scolaire et une meilleure qualification au sortir de leurs études. Un audit de la Cour des comptes révèle que le gouvernement flamand n'a ni quantifié, ni planifié ces objectifs et que, dans la pratique, il n'existe aucun lien visible avec les objectifs fixés au niveau scolaire. Il n'est, d'ailleurs, pas à même de s'assurer que l'encadrement complémentaire améliore effectivement le parcours scolaire et la qualification au sortir de leurs études. Cette politique a, toutefois, des effets positifs : les écoles travaillent déjà d'une manière plus efficiente et prêtent davantage attention à l'égalité des chances dans l'enseignement. Généralement, l'administration calcule correctement les heures consacrées à l'égalité des chances, mais leur octroi repose en grande partie sur des déclarations sur l'honneur. En outre, le financement de la politique d'ECE n'est pas fixé par décret, bien que cette procédure soit imposée par les dispositions constitutionnelles régissant l'enseignement. Enfin, la Cour des comptes recommande également qu'après la mise en place d'un nouveau système de financement, les écoles soient tenues de poursuivre la politique d'égalité des chances dans l'enseignement, sous peine d'un risque de réduire à néant les efforts accomplis.

Audit

La Cour des comptes a procédé à un examen de la politique d'égalité des chances dans l'enseignement (politique d'ECE) dans les écoles d'enseignement fondamental et secondaire ordinaire, et plus précisément le pilier relatif à la politique d'appui intégrée. Dans le cadre de cette politique, le gouvernement flamand entend assurer aux élèves défavorisés un meilleur parcours scolaire et une meilleure qualification au sortir de leurs études en octroyant des heures complémentaires aux écoles comptant un nombre suffisant de ces élèves. La Cour des comptes a axé son audit sur l'élaboration de cette politique et sa mise en oeuvre par l'administration et par les écoles au cours du deuxième cycle de mise en oeuvre de la politique d'ECE de trois années scolaires (2005-2008). Elle a également examiné l'évaluation et les corrections apportées.

Résultats de la politique

A l'occasion de l'élaboration de la politique d'ECE, le gouvernement flamand n'a pas fixé de situation de départ, ni quantifié ses objectifs ou fixé un échéancier. La préparation de la politique a débouché sur la promulgation d'un décret accordant aux écoles une large autonomie pour autant qu'elles se conforment à un cycle stratégique : analyser les problèmes et leurs causes, fixer des objectifs, mettre au point des processus et des actions, évaluer et remédier aux lacunes. Le décret n'a, toutefois, pas été suffisamment loin ; il n'indique, par exemple, pas comment les écoles doivent analyser leur situation de départ ni les exi-

gences qualitatives auxquelles doivent satisfaire les objectifs des écoles. Les arrêtés d'exécution du décret, quant à eux, confondent les objectifs et les instruments, limitent l'autonomie des écoles en rendant obligatoire le recours à certains instruments et ne font pas vérifier par les écoles l'impact obtenu sur le parcours scolaire et la qualification au sortir des études. La politique d'ECE est, par contre, bien ancrée dans un ensemble d'autres mesures d'ordre public. En outre, l'audit a fait apparaître l'existence de plusieurs problèmes d'ordre légistique et le décret ne prescrit pas à suffisance le financement du système. En effet, le gouvernement flamand fixe le budget en fonction des crédits budgétaires disponibles. Or, en vertu de la Constitution, les subventions et les financements importants de l'enseignement doivent être réglés par décret. En 2011, l'offre d'appui intégrée ferait partie du nouveau système de financement différencié pour l'enseignement obligatoire. Il n'apparaît pas clairement si les écoles devront alors poursuivre encore une politique d'ECE.

Mise en oeuvre de la politique

Le problème auquel est confronté l'enseignement fondamental et le premier degré de l'enseignement secondaire réside dans le fait qu'un certain nombre d'indicateurs socio-économiques qui identifient les élèves visés par la politique d'ECE ne reposent que sur des déclarations sur l'honneur des parents et ne sont, donc, pas contrôlables de manière absolue. Les heures consacrées à l'ECE sont calculées de manière quasiment informatisée, ce qui minimalise le risque d'erreurs. La Cour des comptes a, toutefois, découvert une erreur de programmation qui a occasionné la perte, par deux écoles bruxelloises, d'un tiers des heures consacrées à l'ECE auxquelles elles pouvaient prétendre. Cette erreur serait corrigée pour le troisième cycle. En violation du décret, le ministre a, en outre, continué à accorder dans le deuxième cycle des heures consacrées à l'ECE à des écoles ayant fait l'objet d'un rapport d'inspection négatif au sujet du premier cycle de mise en oeuvre de la politique d'ECE. L'administration ne contrôle d'ailleurs pas suffisamment les heures consacrées à l'ECE. La Cour des comptes a relevé quelques irrégularités en matière d'utilisation. Il arrive aussi que les écoles envoient tardivement leurs données.

Utilisation

Durant la période d'exécution de l'audit, 21%, 18% et 12,5% des élèves présents respectivement dans l'enseignement fondamental, le premier degré de l'enseignement secondaire et les deuxième et troisième degrés de l'enseignement secondaire étaient des élèves bénéficiant de l'ECE. Sur ces nombres, 98%, 96% et 40% suivaient les cours dans une école appliquant l'ECE (avec un encadrement supplémentaire).

Difficultés d'application

Selon l'inspection, des écoles éprouvent certaines difficultés à appliquer la politique d'ECE. C'est ainsi qu'elles se basent encore trop peu, dans leur analyse de départ, sur des données objectives concernant les élèves et que la confusion règne entre les objectifs et les instruments.

En, outre, elles n'indiqueraient pas suffisamment les effets au niveau de l'école.

Effets positifs

La politique d'ECE n'en a pas moins déjà produit des effets positifs : les écoles portent une attention accrue à l'égalité des chances dans l'enseignement, elles se servent plus consciemment du cycle stratégique et l'accompagnement externe a augmenté. Les écoles sont, d'ailleurs, en faveur d'une approche globale des problèmes dépassant le cadre de l'enseignement. Dans la pratique, elles marquent à peine la distinction entre la gestion de l'encadrement pour tous les élèves et l'ECE qu'opère la réglementation. Certaines écoles puisent même des heures dans leur nombre d'heures régulier. Un certain nombre d'écoles souhaitent davantage d'heures consacrées à l'ECE, tandis que l'inspection préconise de les plafonner. Enfin, plusieurs écoles estiment que le droit d'inscription n'est pas suffisamment adapté à la politique d'ECE : en effet, l'image d'école à encadrement renforcé attire davantage d'élèves à problèmes. Il existe, en effet, des écoles qui ont vu augmenter fortement leur nombre d'élèves bénéficiant de la politique d'ECE.

Évaluation et pilotage

Le décret relatif à l'ECE prévoit deux catégories d'évaluations : évaluations triennales au niveau « macro », toutes écoles confondues, par l'administration et évaluations triennales par l'inspection de la réalisation des objectifs scolaires. À ce jour, l'évaluation au niveau macro n'a pas eu lieu. Les données statistiques restreintes disponibles ne donnent pas encore une image du parcours scolaire et de la qualification au sortir de leurs études des élèves visés par la politique d'ECE. Le contrôle des écoles par l'inspection a débouché sur la conclusion que le succès d'une politique d'ECE est davantage une question d'approche que de moyens. Une analyse en matière d'enseignement a confirmé ce point. D'ailleurs, les contrôles sélectifs opérés par l'inspection durant le deuxième cycle d'ECE ne sont pas en conformité avec le décret relatif à l'ECE, qui prescrit que les écoles n'obtiennent des moyens pour un nouveau cycle qu'en cas d'évaluation positive.

Conclusion

La Cour des comptes a conclu que le gouvernement flamand a créé un mécanisme puissant pour assurer un meilleur parcours scolaire des élèves défavorisés, mais que manque encore un cadre permettant d'en constater les résultats et que la traduction de la politique dans le règlementation et la mise en oeuvre n'est pas encore complète. Le gouvernement flamand n'a, dès lors, à ce jour aucune visibilité sur l'efficacité de la politique d'ECE.

Réponse du ministre

Le ministre flamand de l'Enseignement a répondu que le décret relatif à l'ECE doit être lu à la lumière de la réalisation de chances optimales en matière d'apprentissage et de développement pour tous les élèves, de l'élimination de l'exclusion, de la ségrégation et de la discrimination et

de la promotion de la cohésion sociale. Il a précisé que, dans la première phase de la politique d'ECE, l'accent a été mis sur le renforcement de la capacité des écoles à mener une politique propre. Il a promis que les recommandations formulées par la Cour des comptes seraient prises en considération pour poursuivre le développement de sa politique. Il a signalé qu'une première mesure de suivi a été réalisée par la promulgation du décret relatif à l'enseignement XVIII. C'est ainsi que ce décret règle, pour le troisième cycle de mise en oeuvre de la politique d'ECE, débutant le 1^{er} septembre 2008, le principe du « repêchage » en cas de rapport d'inspection négatif et qu'il introduit des indicateurs plus vérifiables, tels que l'allocation scolaire et des attestations pour la population itinérante.

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « Égalité des chances dans l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire » figure intégralement sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

Pour toute question, veuillez vous adresser à Terry Weytens ou Marc Galle, service d'encadrement Publications, téléphone : 02/551.84.66 ou 02/551.86.65.