

## CONSEIL DU LIVRE

### AVIS SUR LE MANUEL SCOLAIRE - 11 MARS 2008

Le Conseil du livre souligne, en préambule au présent avis, que le maintien d'une industrie du livre ou plus largement d'une industrie de l'édition en Communauté française de Belgique constitue un enjeu culturel et économique majeur par rapport auquel la faiblesse de la présence des manuels scolaires dans les établissements d'enseignement constitue un indicateur inquiétant. Cette inquiétude est renforcée en raison du préjudice que cette situation fait subir aux jeunes de la Communauté française alors que nous sommes entrés de plain pied dans la société de la connaissance.

#### 1. Rappel

Le 13 mars 1998, dans son avis n° 25 sur le manuel scolaire, le Conseil du livre précisait:

*Le Conseil du Livre estime que l'usage abusif de photocopies, le plus souvent disparates, est néfaste sur le plan pédagogique. (...) Le Conseil du Livre reste convaincu des avantages indéniables du manuel scolaire comme outil de référence et comme facteur de formation intellectuelle.*

*En effet le manuel scolaire :*

- ❖ *constitue un instrument démocratique de transmission des savoirs*
- ❖ *permet le contact avec le livre, outil primordial pour tous les élèves et plus particulièrement pour ceux issus de milieux défavorisés*
- ❖ *garantit l'autonomie des élèves en leur donnant la possibilité de mener une recherche personnelle et de compléter une information*
- ❖ *permet la structuration de l'esprit notamment par le recours à la table des matières et la mise en page étudiée*
- ❖ *favorise une initiation esthétique et culturelle, notamment grâce à l'iconographie choisie.*

*Ces arguments rencontrent les constats de l'Association internationale de pédagogie universitaire qui a mis en relation l'absence relative de manuels scolaires de qualité dans l'enseignement secondaire et le taux élevé d'échecs à l'université.*

*Aussi, le Conseil du Livre recommande au Gouvernement de la Communauté française, la mise en œuvre de moyens logistiques et budgétaires en vue de*

- ❖ *promouvoir l'usage du manuel scolaire comme un des instruments prioritaires dans l'apprentissage*
- ❖ *organiser dès la formation des maîtres et par des journées pédagogiques une sensibilisation du monde enseignant à l'utilisation du manuel scolaire*
- ❖ *encourager les écoles à organiser un système efficace de prêts de livres avec une mise à jour régulière*
- ❖ *organiser une présentation critique et comparative des nouveautés éditoriales et ce, par exemple, à l'occasion d'une journée du livre à l'école*

- ❖ *réaliser une enquête (sur la base des données rassemblées par REPROBEL) permettant de comparer la part du budget affecté dans les établissements scolaires d'une part aux photocopies, et d'autre part à l'achat de manuels scolaires*
- ❖ *assurer, en temps utile, la publication et la diffusion des programmes scolaires*

Le Conseil du Livre avait par ailleurs établi le coût moyen par élève de l'équipement en manuels scolaires pour toutes les disciplines dans l'hypothèse d'un prêt scolaire sur 3 ans, à savoir 20 millions € par an.

## 2. Constat

Dix ans plus tard, le Conseil du Livre doit constater que

- ❖ le diagnostic posé par le Conseil du livre a été largement conforté à plusieurs reprises
- ❖ les quelques mesures limitées prises par le Gouvernement de la Communauté française pour favoriser le recours au manuel ont malheureusement été, au cours des dernières années, accompagnées de mesures ayant l'effet inverse.
- ❖ la situation prévalant en 2008 n'est pas fort différente de celle de 1998
- ❖ l'avis du 13 mars 1998 est, pour l'essentiel, quasiment resté sans suite puisque les moyens budgétaires requis pour équiper les écoles en manuels ne sont pas mis à disposition des établissements.

Chacun de ces constats est plus amplement exposé au point 3 ci-après.

## 3. Développements

### 3.1 Un diagnostic largement conforté

- ❖ Dès leur entrée en fonction en 2001, les Ministres du Gouvernement de la Communauté française en charge de l'enseignement obligatoire se prononçaient en faveur du retour du manuel scolaire dans les établissements de la Communauté française. En 2003, ils décidaient, dans cette perspective, de soutenir le Premier Salon du Manuel scolaire.
- ❖ Le 26 mai 2004, le Conseil de l'Education et de la Formation (CEF) rendait un avis (n°87) fortement argumenté
  - mettant en évidence, sur base d'enquêtes internationales, la situation particulièrement défavorable au manuel scolaire en Belgique francophone par rapport à tous les pays dits développés,
  - rappelant les besoins budgétaires établis par le Conseil du Livre,
  - recommandant notamment
    - « que (...) le manuel scolaire considéré au sens le plus large (manuels d'apprentissage, cahiers d'exercices, cahier du maître, outils de référence, cd-rom...) redevienne un outil prioritaire » ;
    - « afin de guider et de conseiller les utilisateurs dans leur choix (...) d'attribuer au manuel scolaire (...) un label d'intérêt pédagogique reconnu par la Communauté française » ;

- « afin d'assurer la gratuité pour les utilisateurs (...) que soit mis en place un système de financement public par la Communauté française pour l'acquisition d'outils pédagogiques labellisés »

- ❖ A plusieurs reprises, l'actuel Gouvernement de la Communauté française a confirmé, tant par la voix de sa Ministre Présidente, en charge de l'enseignement obligatoire que dans le cadre des décisions prises (contrat pour l'école, décret relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires), la nécessité de renforcer la présence du manuel scolaire dans les établissements scolaires.

Les enquêtes PISA réalisées depuis l'avis du Conseil du livre ont, à chaque fois et tout récemment encore en 2007, confirmé le bulletin médiocre de la Communauté française, nombre d'observateurs établissant un lien de cause à effet entre la faible présence des manuels à l'école et les faibles résultats des élèves de la Communauté française.

### **3.2 Des mesures positives et... négatives**

#### *3.2.1 Budget manuels spécifique*

- ❖ Au rang des mesures positives entamées par l'actuel Gouvernement de la communauté française en accord avec le Parlement, il faut sans conteste ranger l'octroi d'un budget exclusivement réservé à l'achat de manuels scolaires, venant en supplément des frais de fonctionnement dont une part sert déjà et peut encore servir à l'avenir à couvrir les frais liés aux manuels scolaires.
- ❖ Pour apprécier l'impact de cette mesure, il convient cependant de comparer le budget alloué (1,5 millions d'euros en 2006, en augmentation de 10% par an pour atteindre 2.657.341 € en 2012), d'une part, au besoin estimé pour équiper valablement les élèves en manuels scolaires, à savoir près de 25 millions d'euros par an (cfr point 3.3 ci-après) et, d'autre part, au chiffre d'affaires réalisé par les éditeurs scolaires belges de langue française (11,26 millions d'euros en 2006, voir point 3.3 ci-après) qui constitue le seul indicateur disponible pour évaluer les acquisitions de manuels scolaires pour les élèves de la communauté française.
- ❖ Cette situation conduit assurément certains établissements scolaires au budget étriqué à tirer parti de ce budget spécifique pour réduire le budget traditionnellement affecté à l'achat de manuels scolaires (cfr point 3.3 ci-après) et le réaffecter à d'autres fins.

#### *3.2.2 Agrément*

- ❖ L'agrément ou la labellisation des manuels scolaires et des outils pédagogiques est en soi une mesure positive si, comme le recommandait le Conseil de l'éducation et de la formation dans son avis de 2004, il permet « de guider et de conseiller les utilisateurs dans leur choix » ou « d'accompagner les concepteurs d'outils pédagogiques en définissant des critères d'élaboration » qui, bien entendu, seraient autant de critères de labellisation.
- ❖ Force est de constater que le processus d'agrément mis en place dans le cadre du *décret relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires* ne répond pas à ces conditions élémentaires :

### *Quant au fond*

- La définition même du manuel scolaire telle qu'établie dans le décret est sujette à interprétations diverses<sup>1</sup>.
- A part, bien entendu les références au respect des lois réprimant le racisme ou la xénophobie, au décret relatif à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement ou aux socles de compétences, il n'existe pas de liste ou de cahier des charges reprenant les critères d'agrément. Cette situation ouvre la porte à l'arbitraire dans l'examen des dossiers comme en témoignent certaines des décisions d'agrément ou de refus.
- Le budget prévu ne peut être utilisé que pour l'achat des manuels ainsi agréés. Le conseil se demande dès lors si l'agrément ne constitue pas une entrave au principe de la liberté pédagogique des enseignants.

### *Quant à la forme*

- Les conditions d'analyse des ouvrages soumis à l'agrément ne sont pas garanties d'une évaluation de qualité indépendamment de la bonne volonté des inspecteurs « surchargés » par cette mission. Ainsi, par exemple, quatre inspecteurs pourraient se voir confier l'analyse d'un seul manuel d'une collection couvrant six années alors qu'une évaluation pertinente supposerait que les évaluateurs puissent analyser le manuel au sein de l'ensemble pédagogique constitué par tous les manuels de la collection en ce compris les cahiers d'exercices, guides du maître...
- La commission de pilotage qui décide de l'agrément est une chambre d'entérinement dont les membres n'ont le plus souvent pas réellement pris connaissance des ouvrages déposés
- Les modes et rythmes de communication des décisions sont inadaptés tant pour les éditeurs que pour les écoles comme en témoignent, par exemple, les achats effectués en catastrophe en décembre soit 4 mois après la rentrée scolaire.

### ❖ Cette situation est préjudiciable à plusieurs titres :

- elle alourdit et allonge les procédures de mise en marché des manuels et constitue une charge nette pour les éditeurs en raison de la quantité de manuels et outils pédagogiques (10 exemplaires de chaque titre) à fournir pour initier la procédure d'agrément, tout cela dans un marché déjà fragilisé depuis des années ;
- les ouvrages peuvent être refusés sur base de critères inconnus (en dépit de leurs demandes, les éditeurs n'ont pas été associés à la définition des critères ; ils se demandent d'ailleurs s'ils existent) ;
- le recours contre un refus d'agrément n'est pas prévu par le décret ; même si les recours sont effectivement pris en compte, la rectification du refus en agrément prend évidemment un certain temps durant lequel l'ouvrage en question ne peut être acquis par les établissements sur les budgets prévus ; une fois l'ouvrage agréé, les

---

<sup>1</sup> Le décret relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires définit le manuel comme suit : « *Manuel scolaire : livre imprimé destiné à l'élève et s'inscrivant dans le processus d'apprentissage. Ne sont pas considérés comme manuels scolaires au sens du présent décret les fichiers constitués de feuilles reproductibles et les cahiers d'exercices pré-imprimés.* Sur base de cette définition, à titre d'exemple, un manuel comportant des exercices en quantités importantes est-il un manuel ou un cahier d'exercices ? Un référentiel avec ou sans exercices, est-il un manuel ? etc.

A titre de comparaison, dans son avis n° 87, le Conseil de l'Education et de la Formation donne une définition du manuel scolaire bien différente « *Un manuel scolaire est un outil imprimé accessible à l'élève. Cet outil est intentionnellement structuré et structurant pour s'inscrire dans un processus d'apprentissage en vue d'en améliorer l'efficacité. (il comprendra nécessairement un sommaire, une table des matières analytique, les index, un lexique ou un glossaire, une introduction, une bibliographie).* »

- établissements scolaires auront peut-être fait le choix d'acquérir un autre ouvrage, déjà agréé : le système fausse donc la concurrence ;
- le préjudice peut aussi être très important si le refus d'agrément d'un manuel au sein d'une collection jette, à tort, le discrédit sur toute la collection.

- ❖ Les modalités d'instauration du processus de labellisation dans les conditions difficiles partiellement évoquées ci-avant portent un lourd discrédit, en ce compris aux yeux des enseignants et directions d'établissements sur une mesure qui pourrait, dans un environnement équilibré (moyens budgétaires suffisants, critères d'agrément objectifs et mesurables) et transparent jouer un rôle positif.

### 3.2.3 Circulaire gratuité

Le 10 mai 2006, la Ministre Présidente en charge de l'enseignement obligatoire publiait la circulaire n° 1461 intitulée *Gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances* interdisant totalement l'appel aux parents pour le financement de l'achat des manuels scolaires tant en primaire qu'en secondaire. Si cette décision est parfaitement justifiée dans une perspective d'égalité des chances (elle ne fait que traduire les dispositions prévues aux articles 100 à 102 du Décret « Missions » du 24 juillet 1997), elle supposerait que soient mis à disposition de tous les établissements scolaires les moyens budgétaires nécessaires à l'acquisition des manuels scolaires, ce qui est loin d'être le cas. Elle a dès lors un effet pervers dans les établissements scolaires qui la respectent sans disposer des moyens requis pour l'acquisition des manuels.

La circulaire précise, certes, que pour **l'enseignement secondaire**, les établissements peuvent percevoir des « frais appréciés au coût réel afférents(...) au prêt de livres scolaires, d'équipements personnels et d'outillage ». Outre que cette solution pose problème pour les écoles situées dans des quartiers défavorisés ou accueillant des enfants de familles moins favorisées, l'examen de l'ancienneté des ouvrages dans bon nombre d'écoles secondaires qui pratiquent le prêt scolaire donne cependant à penser que le recours à cette faculté est loin d'apporter une réponse aux besoins d'équipement en manuels scolaires.

## 3.3 L'évolution des chiffres

- ❖ Le chiffre d'affaires réalisé en Belgique et en langue française par les éditeurs scolaires belges de l'Adeb (tous les éditeurs scolaires belges en sont membres) constitue le meilleur indicateur de l'évolution du marché des livres scolaires en Belgique francophone puisque, compte tenu de la taille de celui-ci, aucun éditeur étranger ne prend le risque de publier un ouvrage pour le seul marché belge et que les socles de compétences et programme en Communauté française de Belgique sont différents des socles et programmes français, québécois ou suisses.
- ❖ Le tableau ci-dessous (sources statistiques Adeb) met en évidence que la décroissance régulière du chiffre d'affaires de l'édition scolaire belge en euros constants depuis 1975 s'est arrêtée en 2002. Si certains diront qu'il était tout simplement difficile d'aller encore plus bas, sans doute faut-il plutôt y voir les premiers résultats d'un discours positif tenu à l'égard du manuel scolaire, notamment de la part des Ministres en charge de l'éducation obligatoire en Communauté française à partir de 2001.

	CA en € courants	CA en € constants base 2004	
1975	8,28	22,52	
1985	12,12	17,88	
1995	10,63	12,59	
2001	7,96	8,44	
2002	8,48	8,82	+4,53%
2003	9,46	9,67	+9,64%
2004	10,06	10,06	+4,05%
2005	10,63	10,34	+2,71%
2006	11,84	11,26	+8,92%

- ❖ Si l'année 2006 correspondait à la première année de mise à disposition des établissements scolaires du primaire du crédit de 1.500.000,00 euros exclusivement destiné l'achat de manuels scolaires, il faut constater que l'augmentation enregistrée est inférieure au montant « injecté » dans le système. Deux hypothèses sont avancées pour expliquer cette situation :
  - une partie du budget serait utilisée par les établissements scolaires pour acquérir des ouvrages agréés d'éditeurs étrangers;
  - une partie du budget additionnel se substituerait partiellement au budget antérieurement consacré à l'achat de manuels scolaires, lui-même utilisé alors à d'autres fins ;
  
- ❖ Si la tendance haussière se poursuit au rythme moyen de 10% par an en 2007 et 2008, le chiffre d'affaires des éditeurs scolaires belges devrait alors, toutes choses égales par ailleurs, avoisiner en 2008 et en euros constants les 12,8 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit à peu près le chiffre réalisé en 1998.
  
- ❖ On peut dès lors se rendre compte du chemin restant à parcourir puisque, indexée pour tenir compte de la dépréciation monétaire, la somme de 20 millions d'euros considérée en 1998 comme nécessaire pour équiper valablement les établissements scolaires en manuels devrait être fixée en 2008 à près de 25 millions d'euros.

## 4. Recommandations

Compte tenu

- des difficultés inhérentes à la procédure d'agrément telles que deux ans d'application du décret l'ont illustrées et telles que le conseil les a relevées,
- des moyens budgétaires globalement disponibles, plusieurs études universitaires<sup>2</sup> ayant démontré que l'enseignement disposait en Communauté française de Belgique de moyens budgétaires par élève aussi importants que les moyens alloués par d'autres pays européens où les performances scolaires des élèves sont nettement supérieures à celles de nos élèves et où les manuels scolaires équipent largement les établissements scolaires,
- de l'importance du livre scolaire dans toute la chaîne du livre puisque, de l'auteur au libraire, il est essentiellement fait appel aux ressources intellectuelles et aux opérateurs installés dans notre Communauté,

le Conseil du livre recommande

- la mobilisation progressive, en 10 tranches annuelles, d'un budget de 25 millions d'euros (valeur 2008) exclusivement réservé à l'acquisition des manuels scolaires ou de ressources pédagogiques de même nature en ligne ;
- le remplacement de l'actuelle procédure d'agrément par une labellisation pédagogique garantissant à l'enseignant que le manuel est conforme aux socles de compétences et programmes, cette labellisation étant une indication pédagogique et non une condition d'accès aux crédits ;
- l'établissement et la mise à jour permanente d'une liste de manuels dont l'acquisition est interdite sur les crédits mis à disposition des établissements scolaires parce que ces manuels ne respectent pas les droits humains fondamentaux.

Le Conseil rappelle également ses autres recommandations de 1998 qui ont gardé toute leur actualité.

Le Conseil recommande enfin que soient élaborées, en concertation avec les professionnels du manuel scolaire, des mesures d'accompagnement à la mutation technologique que ceux-ci doivent accomplir pour rencontrer les défis du numérique.

=====

---

<sup>2</sup> notamment Robert Deschamps « Enseignement francophone. Qu'avons-nous fait du refinancement ? » Working paper, FNDP, mars 2006. Le professeur Deschamps y précise que les dépenses publiques d'enseignement en pourcentage du PIB sont, en Communauté française, les plus élevées du monde après le Danemark.