

Enseignement

Le décret inscriptions, les braconniers et la garde-chasse

Donat Carlier

On peut craindre que les mesures prises récemment par la Communauté française en matière d'inscriptions des élèves ne nous fassent pas significativement progresser dans la « lutte contre les écoles ghettos », l'objectif qu'elles se sont pourtant données. Ce qui est, par contre, certain, c'est que le débat autour de ce décret a exacerbé un peu plus les positions en présence autour de l'enjeu central d'une école plus juste. C'est moins le contenu des mesures avancées par la ministre de l'Enseignement qui pose problème que la méthode de transformation de notre système scolaire qu'elle sous-tend. Pour espérer des résultats probants, il faut nécessairement ajouter la concertation « locale » à la réglementation par le haut.

LA DÉMOCRATISATION EN PANNE...

Le décret voté le 28 février dernier sur les inscriptions des élèves prend place dans l'ensemble des mesures prévues par le Contrat pour l'école¹ pour rencontrer son objectif central : réduire les inégalités que (re)produit notre système scolaire. Ce sont certainement les enquêtes internationales PISA qui ont permis une prise de conscience plus large de l'ampleur particulièrement

¹ Le Contrat pour l'école a été décortiqué dans le dossier de *La Revue nouvelle* paru en août 2005.

inquiétante de ces inégalités chez nous. Mais PISA est venu confirmer, tout en les affinant, les quelques (trop maigres) données statistiques internes disponibles en Communauté française. Ainsi, selon Conseil de l'éducation et de la formation, un élève francophone belge sur cinq est en retard d'au moins un an à la fin du primaire, un taux qui monte à... près de 60 % à la fin du secondaire. 30 % des jeunes quittent l'enseignement sans certification avant la fin de la scolarité obligatoire.

En elles-mêmes, toutes ces données heurtent la conception que l'on se fait de l'école en démocratie. Mais elles sont d'autant plus interpellantes qu'elles se différencient socialement selon les filières d'enseignement et les contextes². L'étude PISA, et c'est son principal enseignement, classe le système scolaire francophone belge parmi les plus socialement injustes des quarante-un pays qui participent à cette enquête. Notre enseignement est, en effet, l'un de ceux dans lesquels les résultats des élèves sont les plus fortement liés au statut socioprofessionnel des parents³. On constate aussi que chez nous des écarts plus importants qu'ailleurs entre les élèves scolairement les plus forts et les plus faibles. Même en tenant compte des limites inhérentes à

ce genre de comparaison internationale et en gardant à l'esprit que partout dans le monde la démocratisation de l'enseignement s'enlise, la tendance est bien là. L'école en Communauté française est bel et bien confrontée à un problème spécifique d'iniquité, n'en déplaise à ceux qui ne veulent pas le voir ou minimisent la situation.

Un des mécanismes essentiels par lesquels se construisent chez nous les inégalités scolaires est à rechercher du côté de la ségrégation des publics. La Communauté française est l'un des systèmes éducatifs qui mélange le moins les publics. Plus qu'ailleurs, notre école concentre les élèves socialement et scolairement en difficulté dans les mêmes établissements, tandis qu'à l'inverse les élèves les plus favorisés se regroupent dans quelques établissements élitistes. Un indice le montre à suffisance: s'il fallait que toutes les écoles francophones belges présentent une composition sociale identi-

quement mixte, il faudrait que sur les 10 % des élèves les plus faibles, 60 % changent d'école. Mais surtout cette ghettoïsation joue sur les résultats scolaires. C'est ce que constatent les chercheurs de l'université de Liège: une grande part des fortes différences de performances entre les élèves francophones belges est imputable à l'établissement fréquenté et particulièrement à son recrutement social.

C'est dans ces constats que s'ancre la volonté de Marie Arena de « lutter contre les écoles ghettos » via des mesures en matière d'inscription.

LIMITER LES CHANGEMENTS D'ÉCOLE

Le récent décret qui a provoqué tant de controverses règlemente essentiellement les changements d'établissement et les refus d'inscription. La première mesure interdit dorénavant à une école d'accepter en cours de cycle un élève qui était inscrit l'année

² La Communauté française vient de publier une série d'indicateurs qui permettent d'approfondir ces constats. À télécharger sur: <<http://www.enseignement.be/prof/dossiers/indicateurs/index.asp>>.

³ Ariane Baye, Isabelle Demonty, Annick Fagnant, Dominique Lafontaine, Anne Matoul et Christian Monseur, « Les compétences des jeunes de quinze ans en Communauté française de Belgique en mathématiques, en lecture et en sciences. Résultats de l'enquête PISA 2003 », Liège, ULG, 2004, p. 99.

précédente (ou l'année en cours) dans une autre école.

Cette nouvelle règle s'applique au fondamental et au premier degré du secondaire uniquement. Première et deuxième année du secondaire sont censées constituer avec l'enseignement primaire un « continuum pédagogique » au terme duquel chaque élève doit maîtriser les « socles de compétence » à quatorze ans.

Depuis la dernière législature, il est déjà interdit de changer d'école en cours d'année pour des raisons de stabilité du parcours scolaire de l'élève, sauf cas spécifique de déménagement par exemple. Cette logique s'étend donc à présent au cycle (deux ans en général, sauf le cycle de cinq à huit ans qui comprend trois années). Plus prosaïquement, ce type de mesure limitant les changements d'école, permet aussi de garantir la stabilité de la population, et donc le financement, de chaque école en interdisant aux parents de « zapper » (de changer d'école pour un oui ou pour un non).

De manière générale, il n'est pas illégitime de penser que des changements d'écoles trop nombreux sont peu propices à la scolarité d'un élève et à la stabilité

des écoles dans lesquelles il ne fait que passer. Sauf qu'abondent les contre-exemples de relations à ce point détériorées entre l'élève et son école qu'un changement d'établissement est bien la solution qui s'impose... Mais ce n'est de toute façon pas sur ce plan pédagogique que se fonde essentiellement la mesure de l'Enseignement pour avancer cette mesure. L'objectif premier de Marie Arena est bien de limiter les possibilités pour certaines écoles de « se débarrasser » des élèves qu'elles jugeraient « indésirables ».

La ségrégation sociale des publics est un phénomène qui repose partiellement sur l'interaction entre les établissements. Si certaines écoles voient affluer des élèves en difficulté, ce n'est pas seulement parce qu'elles sont situées dans des quartiers plus pauvres, mais c'est aussi parce qu'elles recueillent des élèves en échec qui viennent d'autres établissements. Certains de ces établissements en font même une politique systématique: éliminer progressivement les élèves qui n'auraient pas « le niveau requis ».

Une école devra donc accepter de prendre en charge un élève, du moins pendant les deux années d'un cycle. Mais rien n'empêche

de toute manière une école « d'inviter » un élève à aller poursuivre son cursus ailleurs après deux ans... La mesure ne mettra pas fin à ce genre de pratiques: elle les limitera un peu.

De même au niveau du premier degré de l'enseignement secondaire, une école aux pratiques élitistes pourra se conformer formellement au nouveau décret tout en continuant à sélectionner à la charnière entre la deuxième et la troisième secondaire... Autre contournement assez prévisible de l'esprit de pareille mesure: une école qui organise différentes filières en son sein, sur plusieurs implantations, aiguille déjà aujourd'hui un élève en difficulté vers un premier degré qui présente une « tonalité » plus qualitative et mène « naturellement » vers l'enseignement technique ou professionnel. Elle continuera à le faire sans formellement violer le décret...

CADRER LES REFUS D'INSCRIPTION

La deuxième mesure comprise dans le décret concerne les refus d'inscription. Ils seront désormais spécifiquement règlementés pour le seul premier degré du secondaire. C'est en effet à l'entrée dans le secondaire que les refus de cer-

taines écoles d'inscrire des élèves jugés trop faibles sont les plus répandus et lourds de conséquences. Des témoignages concordant indiquent que des établissements sélectifs déploient toute une panoplie de pratiques illégales : demander le bulletin de l'élève, faire pression sur les parents si ses résultats sont jugés insuffisants, écrémer sur la base de la profession des parents, prétendre que l'école est déjà pleine, laisser des contacts sans suite, ouvrir des listes d'attente et exiger de « réserver » une place plusieurs années à l'avance, demander oralement un « parrainage » par un parent déjà présent dans l'école ou une « relation »...

Pour lutter contre cette sélection illégale, le gouvernement va définir une date à partir de laquelle les demandes d'inscription au premier degré peuvent être introduites afin d'« assurer un caractère objectif aux listes d'attente ». Toute demande d'inscription dans un premier degré sera dorénavant actée dans un registre où seront « mentionnés, en regard d'un numéro d'ordre, le nom de l'élève, la date de la demande d'inscription et, le cas échéant, le motif du refus d'inscription ». Ce motif pourra être de quatre ordres : le statut non

régulier de l'élève (majeur, sans-papiers...); le refus de souscrire au projet éducatif et pédagogique de l'école, l'inscription en dehors des délais, en cours d'année ou en cours de cycle; le manque de place dans les locaux.

De plus, une attestation de demande d'inscription reprenant toutes ces données devra être délivrée à l'élève et à la commission zonale d'inscription par la direction. Le gouvernement francophone entend se donner la possibilité d'identifier et donc de contrôler des écoles qui refusent plus que d'autres les demandes d'inscriptions.

UN AMENDEMENT LOGIQUE MAIS...

Les mesures prises sont loin d'être dénuées d'intérêt face à la sélection à l'entrée de certaines écoles et à leurs pratiques de rejet rapide des profils d'élèves qui ne « cadrent » pas suffisamment avec des normes scolaires sélectives. Mais l'interdiction de changement d'école en cours de cycle laisse malgré tout dubitatif : quelle sera son efficacité réelle, compte tenu de ses possibles contournements et des effets pervers qu'elle peut entraîner ?

Dès le départ, le gouvernement a prévu une série de « circonstances exceptionnelles » qui permettent de ne pas coincer de manière absurde un élève dans une école : changement de domicile, séparation des parents, suppression de certains avantages sociaux comme la cantine, placement par un magistrat dans une institution, exclusion, etc. Dans la première mouture du texte, il était également loisible à la ministre d'apprécier des « cas de force majeure ou de nécessité absolue », liés à des « difficultés psychologiques ou pédagogiques » telles que les parents estiment nécessaire le changement d'établissement « dans l'intérêt de l'élève ». Mais il appartenait à la ministre et à elle seule de trancher ces cas spécifiques.

À la suite de la pression du CDH, relayant tout particulièrement la fédération des associations de parents de l'enseignement catholique (UFAPEC), la majorité parlementaire socialiste-humaniste a amendé le texte gouvernemental sur ce point. Désormais une demande de départ de l'école pour raison exceptionnelle doit être introduite « auprès du chef de l'établissement fréquenté par l'élève » et non plus auprès de la ministre.

Si le directeur d'école est d'accord, le changement est accepté. Sauf si cette école connaît « un taux de changement d'établissement supérieur au taux arrêté par le gouvernement ». Une fois de plus, la majorité y voit l'indice d'une pratique potentielle de sélection illégale des élèves. C'est alors l'inspection qui après audition des parents peut accorder l'autorisation de changer d'école. Si l'inspection n'est pas favorable le dossier atterrit sur le bureau de la ministre qui statue. Deuxième cas de figure : le chef d'établissement refuse que l'élève parte. Il transmet alors le dossier au service d'inspection et à la ministre qui tranche.

La mesure d'interdiction n'est pas réellement vidée de sa substance, mais les « difficultés psychologiques ou pédagogiques », notions particulièrement fourretout, seront désormais interprétées avant tout par les parents et les directions. Le décret renvoie en fait, pour la plupart des cas, aux relations entre ces deux acteurs alors que ce texte voulait justement dépasser les limites de ce face-à-face où les pressions ne sont pas absentes. Les autorisations de changements d'école en cours de cycle seront finalement plus facilement accordées qu'initialement prévu.

Cela permettra d'éviter certains effets pervers comme la perte d'une année supplémentaire pour un élève, particulièrement au début du secondaire quand les parcours se déterminent. Au prix d'une plus grande complexité, la mesure d'interdiction du changement en cours de cycle se centrera de plus sur les établissements qui connaissent un nombre de changements « hors norme » et qui pourront être ciblés par des contrôles spécifiques. Reste à savoir si c'est bien ce ciblage-là qu'il fallait privilégier et non pas une analyse plus détaillée du fonctionnement pédagogique de certaines écoles.

TROIS RÉGULATIONS POSSIBLES

Au final, à la suite de l'amendement introduit, l'impact espéré du décret, déjà fortement limité, se restreint d'autant plus. Il ne pourra éviter qu'un nombre réduit de sélections à l'entrée et en cours de cycle. L'action politique à mener en matière d'inscription n'est effectivement pas simple dans notre régime de liberté totale de choix des écoles par les parents. Elle ne peut aboutir dans un premier temps qu'à des effets marginaux.

La récente recherche interuniversitaire sur les « bassins scolai-

res » a grosso modo dégagé trois pistes envisageables pour réguler les inscriptions pour un système scolaire plus juste. La première solution est celle de la carte scolaire à la française qui assigne une école à chaque élève en fonction de son lieu de domiciliation. La piste est impossible à mettre en œuvre sans un changement constitutionnel qui éliminerait la liberté de choix des parents. Ce qui, au vu de l'attachement de larges couches de la population à ce principe, n'est pas envisageable dans l'immédiat. Rien n'interdit évidemment de le réclamer mais c'est inévitablement reporter toute action concrète, si pas aux calendes grecques, à tout le moins dans un futur trop lointain eu égard à l'urgence de la situation de notre école.

La carte scolaire ne constitue de toute manière pas la panacée : un de ses effets pervers est de reproduire (et aggraver) la ségrégation résidentielle, d'autant plus au désavantage des plus démunis que nombre de parents des classes moyennes et supérieures (40 % en France) contournent cette carte scolaire à coups de dérogations.

La seconde option est celle du gouvernement actuel et de ses prédécesseurs : encadrer la dérive vers un « marché » scolaire

en restreignant à la marge la liberté de choix par une série réglementations, voire en incitant financièrement les écoles à plus de mixité sociale. Cette voie du « cadrage réglementaire » n'est pas entièrement rejetée par les chercheurs, mais ils montrent qu'elle a déjà démontré son inefficacité auparavant.

Toute nouvelle réglementation entraîne effectivement son contournement et une nécessité supplémentaire de contrôle, voire de nouvelle réglementation. Les acteurs du système scolaire sont dès lors pris dans le jeu éternel du garde-chasse et des braconniers. Certains, par pur élitisme social. D'autres, par souci de garder intact le fragile équilibre entre ouverture à quelques familles défavorisées et nécessité de « maintenir le niveau ». Entre souci d'équité et exigences portées par les parents issus des classes moyennes et supérieures. Ces derniers ont en effet très vite tendance à fuir une école qui ne répond pas à leur attente.

L'étude interuniversitaire privilégie une troisième option: le « traitement collectif des préférences », d'application en Espagne et en Angleterre par exemple. Dans ce système, les parents formulent plusieurs choix et les classent en

ordre de préférence. Ils les transmettent à une instance de régulation qui les compare au nombre de places disponibles dans chaque école. Quand, dans une école, le nombre de demandes excède le nombre de places (et uniquement dans ce cas-là), l'instance de régulation choisit les élèves qui pourront être inscrits dans cette école en fonction de critères prédéfinis. Ces critères peuvent être la présence de frères et sœurs, mais aussi la proximité géographique avec l'établissement ou le niveau scolaire des élèves (dans le but explicite de rendre l'établissement plus mixte).

LIBERTÉ ET ÉGALITÉ

Les avantages de cette troisième option sont multiples par rapport à une simple régulation telle que le décret la propose. École et parents passent tout d'abord par une instance tierce, ce qui évite les pressions multiples. La régulation est plus forte puisqu'elle repose sur des critères de justice plus consistants que la simple égalisation du droit à la liberté de choix sur le « marché scolaire »

par l'interdiction d'une sélection à l'entrée ou le changement d'école en cours de cycle.

Le traitement collectif des préférences intègre complètement le principe de liberté de choix. Il l'approfondit même. Actuellement cette liberté est, de fait, réservée à certains: à ceux qui bénéficient de réseaux sociaux, de bonnes informations, aux plus rapides, à ceux qui demain camperont peut-être sous les fenêtres de certaines écoles un peu avant la date fixée par le gouvernement...

La proposition des chercheurs transforme une liberté formelle en liberté réelle via une régulation collective. Elle sort du faux débat selon lequel liberté et égalité sont nécessairement antinomiques. Plus d'égalité scolaire ne demande pas nécessairement de limiter la liberté des acteurs, mais bien de la réguler pour veiller à ce que chacun puisse en bénéficier.

Surtout, les auteurs de l'étude proposent que l'instance de régulation soit constituée sur la base

⁴ Pour plus de précisions sur les bassins scolaires, on peut lire directement l'étude sur <<http://cerisis.opes.ucl.ac.be/bassinsscolairestdm.htm>> ou se référer au dossier, plus pédagogique, de l'Agence Alter: <<http://www.altereduc.be>>.

de concertations entre acteurs par « bassin scolaire⁴ ». Un bassin scolaire est un espace géographique défini par les interdépendances que les flux d'élèves dessinent entre les écoles. Les chercheurs partent du constat que les difficultés d'un établissement qui accueille les élèves en échec sont fonction du niveau de sélectivité des écoles qui l'entourent. Ils proposent dès lors que toutes les écoles entre lesquelles les élèves « circulent » se mettent ensemble autour d'une table et soient amenées à gérer ensemble la problématique des ségrégations et des inégalités qui y sont liées.

Le bassin scolaire est ce que les chercheurs appellent une instance « intermédiaire » entre le niveau central et le niveau de l'établissement. Le premier niveau est trop éloigné du terrain pour agir de manière assez ciblée. Chaque école est quant à elle prise dans les jeux de concurrence et ne peut se dégager unilatéralement de cette logique de « marché » à moins de perdre sa place dans la hiérarchie scolaire.

CONCERTATION VERSUS EXACERBATION

Le traitement collectif des préférences par bassin scolaire n'a donc rien à voir avec une « carte scolai-

re », contrairement à ce qui a été affirmé par une série de lecteurs trop rapides des propositions de l'étude, tantôt bien, tantôt plus mal intentionnés. Par exemple, les parents pourraient librement inscrire leur enfant dans un autre bassin scolaire que celui dans lequel ils habitent.

Mais cette idée n'est pas prête d'être mise en application. Avant tout parce qu'elle nécessite de travailler en interréseaux : les fédérations de pouvoirs organisateurs rétifs à l'idée que des acteurs locaux puissent se concerter par-delà ces barrières institutionnelles se sont opposées aux bassins. C'est notamment pour cette raison que la ministre de l'Enseignement a préféré limiter la mise en œuvre de bassins à la seule offre d'options dans l'enseignement qualifiant.

C'est peut-être un début. Mais autre chose résiste dans le chef de la ministre de l'Enseignement. Face à l'ampleur des inégalités, la piste la plus crédible et naturelle lui semble être de contraindre les acteurs à appliquer des normes visant plus d'égalité. Jean-Marc Nollet était tombé dans le même piège au début de son mandat avec notamment son décret sur les devoirs à domicile. En pensant être devant l'obligation de jouer la garde-chasse, la minis-

tre actuelle ne s'est pas donnée l'occasion de découvrir qu'il y a d'autres acteurs que des braconniers dans le système scolaire. Au contraire, le débat qui a entouré l'adoption de ce décret a cristallisé les oppositions. L'exacerbation des positions de chacun rendra difficile toute nouvelle discussion collective autour de ces questions. La Libre Belgique allait ainsi jusqu'à affirmer qu'il n'y avait rien à faire face aux inégalités scolaires sur le mode de « la vie est injuste, c'est cruel, mais c'est comme ça »....

La proposition des chercheurs n'est pas plus la panacée qu'une autre : ses effets se produiraient tout autant à la marge et progressivement que les propositions ministérielles. Avec probablement d'autres effets pervers. Mais elle présente cet énorme avantage de parier sur la concertation entre acteurs de terrain et de prendre en compte leurs contraintes. Seul ce type de voie peut susciter leur adhésion et leur mobilisation. Le pari n'est cependant pas naïf : il s'agit de placer ces acteurs dans des conditions qui leur permettent de sortir des jeux de concurrence. Et là le politique a son rôle à jouer en imposant certaines règles de fonctionnement des bassins et en les incitant financièrement à mener des actions communes visant à plus d'égalité scolaire.

Le gouvernement actuel possède encore une cartouche en matière d'égalité : une étude sur le financement préférentiel des écoles les plus défavorisées sortira prochainement. Il s'agirait d'étendre le financement différencié des écoles entrepris par Jean-Marc Nollet à une plus grande part des moyens de fonctionnement des écoles et à l'encadrement des élèves : plus le public d'une école serait en difficulté, plus elle se verrait octroyer des moyens de fonctionnement et des enseignants. Mais le ministre de l'Enseignement précédent avait intelligemment lancé ce mécanisme à la faveur du refinancement de la Communauté française. Certains acceptaient de recevoir un peu moins parce que tout le monde recevait plus. Dans la situation budgétaire actuelle, il faudra déshabiller Paul pour mieux habiller Pierre. Une différenciation réellement significative des moyens aura du mal à passer. C'est là que l'on voit une fois de plus l'intérêt d'une concertation entre acteurs locaux par bassins pour arracher de tels consensus.

