

Notre système d'enseignement **une architecture baroque**

La transformation globale du système actuel passe par la concrétisation des projets pédagogiques locaux. Les différents pouvoirs organisateurs subsidiés, qu'ils soient confessionnels ou non confessionnels, sont susceptibles de devenir des porteurs de projets progressistes (plusieurs d'entre eux ont déjà joué ce rôle dans le passé). Encore faut-il qu'ils acceptent de se laisser interpeler par les orientations contraignantes d'une réforme globale visant plus de justice et d'égalité...

DOMINIQUE GROOTAERS

La loi dite du Pacte scolaire du 29 mai 1959 organise la répartition des écoles en quatre réseaux et stipule les conditions de subventionnement par l'État de trois d'entre eux. C'est en vertu de ces nouvelles dispositions légales que l'enseignement secondaire libre se voit subventionner au même titre que l'était déjà l'enseignement primaire.

Trois des quatre réseaux sont organisés par les pouvoirs publics et constituent à ce titre l'enseignement officiel. Mais, paradoxe du système scolaire belge, l'État n'exerce un contrôle total et direct que sur un seul des quatre réseaux qui, ensemble, assurent le service public d'enseignement. Historiquement et encore aujourd'hui, au sein de l'enseignement officiel, le réseau de l'État (de la Communauté) est minoritaire non seulement globalement, mais aussi à chacun des niveaux d'enseignement, à la seule exception de l'enseignement secondaire général. En effet, la population scolaire totale du fondamental et du secondaire se répartit de la façon suivante : la moitié dans le libre et l'autre moitié dans l'officiel. À l'intérieur de ce dernier, les écoles de la Communauté ne concernent que trois élèves sur dix tandis que les provinces et les communes en scolarisent sept sur dix¹.

¹ Voir Fédération Wallonie-Bruxelles, *Les indicateurs de l'enseignement 2012*, p. 77. Dans l'enseignement supérieur non universitaire, on retrouve la répartition des élèves en deux parts quasi égales entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel au sein duquel environ 42 % fréquentent un établissement de la Communauté et 58 % un établissement provincial ou communal (selon Etnic, *Statistiques rapides : plein exercice*, 2007-2008).

« AUTONOMIE SUBSIDIÉE » PLUTÔT QUE « LIBERTÉ SUBSIDIÉE »

Selon nous, au regard de l'histoire politique belge et des énoncés précis de la loi en question, le Pacte scolaire donne forme non seulement à la « liberté subsidiée », mais plus largement à l'« autonomie subsidiée ». Expliquons-nous.

Le premier axe qui divise en deux les pouvoirs organisateurs de l'enseignement est basé sur leur caractère « confessionnel » ou « non confessionnel ». C'est cette division qui est la principale justification de la liberté de choix des parents. Le second axe qui départage de manière binaire les pouvoirs organisateurs de l'enseignement correspond à leur caractère « officiel » ou « libre² ».

Faute de faire jouer ensemble ces deux axes de partition qui donnent forme légalement à la liberté organisationnelle de l'enseignement en Belgique, le risque est d'assimiler enseignement officiel et caractère non confessionnel, d'une part, et enseignement libre et enseignement confessionnel, d'autre part. L'association des termes « liberté subsidiée », telle qu'elle est comprise par les acteurs politiques des deux « guerres scolaires » qui utilisent cette expression en se référant au subventionnement des écoles catholiques, pousse à une autre simplification réductrice : celle qui assimile enseignement libre et enseignement subventionné, d'une part, et enseignement officiel et enseignement de l'État, d'autre part. D'entrée de jeu, nous avons mis en évidence une particularité du système scolaire belge qui se caractérise par un enseignement public organisé d'abord et surtout par les pouvoirs locaux. Autre réalité étonnante, cet enseignement public organisé à l'échelon local est subventionné par l'État quasi aux mêmes conditions que l'enseignement libre que les textes légaux antérieurs qualifiaient d'« enseignement organisé par des particuliers » !

La complexité du paysage de l'offre d'enseignement prise en charge indirectement par l'État (puis la Communauté, requalifiée tout récemment en Fédération Wallonie-Bruxelles — FWB) est donc grande chez nous. Quant au versant de l'enseignement organisé directement par l'État / la FWB, qui répond à d'autres caractéristiques de fonctionnement, nous le laissons volontairement de côté dans ce bref article. Disons seulement que le projet de déléguer son organisation à une instance (une sorte de pouvoir organisateur central) indépendante du ministère de l'Enseignement aboutirait, d'une certaine manière, à rendre son fonctionnement comparable à celui de certains pouvoirs organisateurs officiels subventionnés touchant une population d'élèves importante.

2 Selon la loi issue du Pacte scolaire, l'enseignement officiel est organisé par l'État, les provinces et les communes et « toute personne de droit public ». La définition des écoles libres dans ce même texte est « les écoles qui ne sont pas officielles ».

UN BAIN DE CULTURE POLITIQUE LIBÉRALE

C'est en suivant ce raisonnement que nous proposons de regrouper tous les pouvoirs organisateurs qui sont reconnus et subventionnés par l'État (et ne coïncident donc pas avec un enseignement public au sens habituel, c'est-à-dire organisé en droite ligne par le pouvoir public central) sous le label de l'« autonomie subsidiée » plutôt que sous celui de la « liberté subsidiée ». Ce dernier terme, historiquement lié à l'enjeu politique de l'octroi de subsides à l'enseignement catholique, entretient l'amalgame signalé plus haut.

La culture politique libérale de la Belgique aux origines du pays, en 1830, explique non seulement le droit constitutionnel de la liberté d'enseignement (et du libre choix des parents pour des motifs convictionnels), mais aussi la légitimité importante accordée à l'autonomie des pouvoirs locaux et au souci d'échapper à la tutelle d'un État centralisé. Cette méfiance à l'égard du pouvoir public central éclaire l'importance du sous-régionalisme qui caractérise le sud et, dans une moindre mesure sans doute, le nord du pays (une tendance contraire au courant nationaliste). Elle trouve ses racines dans le terreau historique des occupations successives du territoire par des régimes mettant en avant le modèle de l'État centralisateur, durant la période précédant immédiatement la création de la Belgique.

Les traductions législatives successives, jusqu'à aujourd'hui, du principe constitutionnel de la liberté d'enseignement apparaissent indissociables du bain de culture politique que nous venons d'évoquer. Ainsi s'éclairent la grande diversité des acteurs institutionnels dans le paysage scolaire belge et leur propension à défendre farouchement leur marge d'indépendance vis-à-vis de l'instance politique centrale, que celle-ci corresponde à l'État belge ou à la FWB. Cet enracinement profond est sans doute aussi l'une des principales causes du caractère apparemment inébranlable de l'architecture des réseaux dont découle en grande partie l'immobilisme du système scolaire francophone³.

L'impact de l'autonomie subsidiée du système d'enseignement se voit en outre renforcé par des causes inscrites dans l'actualité. Le système de quasi-marché dans lequel les moyens accordés par l'État / la FWB aux écoles subsidiées sont liés au nombre d'élèves inscrits octroie, dans les faits, une place décisive aux parents-consommateurs d'école, conformément à un modèle libéral de rencontre entre des offres pédagogiques différenciées selon les établissements et des demandes individuelles de parents censés être les plus habilités à définir le bien de leur progéniture, offres et demandes aujourd'hui en grande partie détachées de toute référence à la dimension (non) confessionnelle des réseaux.

³ Cet immobilisme semble se vérifier aussi du côté néerlandophone. Promoteur d'un projet de réforme d'envergure de l'enseignement secondaire, le ministre de l'Enseignement P. Smet (SP.A) s'est vu désavoué dans en novembre dernier par son partenaire du gouvernement flamand K. Peeters (CD&V), avant même d'avoir pu soumettre son projet au débat parlementaire, <http://vlaanderen.mediargus.be/>.

La lucidité nous fait douter de la possibilité, à brève échéance, de redessiner complètement l'architecture des réseaux du système scolaire, condition selon nous pour mener une réforme globale dans une optique de plus grande équité. Elle nous conduit dès lors à envisager l'impulsion d'un changement en profondeur qui parte des initiatives « autonomes » d'enseignement. À la fin de l'article, nous verrons comment nous élargissons le sens donné à l'expression « autonomie subsidiée » une fois que nous l'inscrivons dans une vision prospective.

DYNAMISME ET INDÉPENDANCE DES POUVOIRS ORGANISATEURS PUBLICS LOCAUX

Au-delà de la structure formelle des réseaux, cette culture de l'autonomie, appuyée sur le critère confessionnel-non confessionnel tout autant que sur le critère local-central, nous aide à identifier une série d'acteurs concrets qui, non seulement sont des pouvoirs organisateurs en pratique et dans le court terme, mais apparaissent aussi comme des porteurs de projets à une échelle historique plus longue.

Ainsi, dès la fin du XIX^e siècle, certains pouvoirs officiels provinciaux (Liège, Hainaut, Anvers) se révèlent comme particulièrement actifs et pionniers dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel. Les deux provinces des régions wallonnes industrielles ont constitué des sortes d'État dans l'État, ne se contentant pas d'inventer, d'organiser et de financer leur propre modèle d'enseignement technique, mais soutenant en outre par leurs subsides les initiatives des communes sur leur territoire. La Ville de Bruxelles, a joué un rôle de porteur de projets originaux, par exemple en développant un enseignement moyen supérieur féminin avant les autres (1864). La commune de Saint-Gilles, de son côté, fut la première à mettre sur pied une école primaire supérieure au tout début du XX^e siècle.

Jusqu'à la Seconde Guerre et donc, jusqu'à la période qui a suscité le Pacte scolaire, certains pouvoirs organisateurs communaux et provinciaux ont ainsi joué un rôle de pionnier et d'aiguillon de l'État, en anticipant plusieurs réformes et législations décidées par le gouvernement national : la loi van Humbeeck de 1879 réformant l'instruction primaire, la loi de l'instruction obligatoire de 1914, les circulaires ministérielles organisant l'enseignement technique de 1933, le « Plan d'études » pour les écoles primaires officielles de 1936, etc.

Les rapports entre les initiatives privées laïques, les autorités publiques locales et l'État central sont historiquement complexes. De 1870 à 1878, le mouvement libéral radical prônant à la fois la laïcité et la réforme pédagogique, rassemblé autour du projet de « L'instruction du peuple » et de La Ligue de l'enseignement, fut à l'origine de la création, en 1872, de l'École modèle (un enseignement primaire « organisé par des particuliers » et financé par le denier des écoles et par les parents). Ce mouvement a ensuite été relayé par plusieurs pouvoirs communaux bruxellois, avant d'inspirer directement l'action du premier ministère de l'Instruction publique et les lois Van Humbeeck

de 1879. D'après l'historien Jacques Lory, lors du retour des catholiques au gouvernement, de 1884 à 1914, ce sont encore des pouvoirs communaux libéraux qui, en continuant à appliquer les méthodes et les programmes nouveaux, contribueront à les sauver et à passer le relai jusqu'à ce que les réformes de l'enseignement primaire de l'entre-deux-guerres les consolident définitivement. Selon Jacques Lory, « nous en vivons toujours⁴ ».

Une dynamique analogue d'autonomie persévérante s'observe dans le projet d'enseignement technique promu par les provinces des régions industrielles, jusqu'à aboutir, finalement, aux mesures législatives prises pendant l'entre-deux-guerres en vue de donner une première cohérence d'ensemble à ce type original d'enseignement secondaire et supérieur.

Plus près de nous, au moment où les politiques scolaires nationales mettent en place la réforme de l'enseignement secondaire rénové (1971), l'enseignement communal de la Ville de Bruxelles, tout comme les enseignements techniques provinciaux de Liège et de Hainaut, ont cherché à se démarquer des décisions du ministère, pourtant aux mains d'un ministre laïque. La résistance au rénové ne se situait donc pas seulement dans le camp de l'enseignement libre. En défendant leur projet propre, ces pouvoirs publics locaux se sont cette fois inscrits en réaction et en opposition à une grande réforme progressiste entamée par l'État.

Dans l'actualité brûlante, un phénomène semblable semble s'observer aujourd'hui, pour l'enseignement supérieur. Les projets de réforme du ministre Marcourt se heurtent à l'opposition exprimée, non seulement par des acteurs de l'enseignement catholique, mais aussi par des représentants du Mouvement réformateur qui, dans la plus pure tradition libérale, revendiquent la « liberté d'association » et s'insurgent contre « le "dirigisme" du gouvernement⁵ ».

DYNAMISME ET INDÉPENDANCE DES POUVOIRS ORGANISATEURS DE L'ENSEIGNEMENT CATHOLIQUE

Face à la diversité du réseau de l'enseignement officiel subventionné dont les acteurs institutionnels mettent en œuvre des projets pédagogiques en partie autonomes, l'enseignement catholique n'est pas en reste : lui non plus ne constitue pas un réseau monobloc, même si la Fédération de l'enseignement catholique a cherché, de longue date, à créer un pouvoir centralisé s'élevant face au pouvoir de l'État (dès 1911, pour l'enseignement maternel et primaire).

En réalité, la culture de l'autonomie est présente à l'intérieur même de l'enseignement catholique. Ainsi, à côté des pouvoirs organisateurs diocésains chapeautés directement par l'autorité hiérarchique de l'Église, de multiples

⁴ J. Lory, *Libéralisme et instruction primaire. 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, 1979, p. 573-576 et p. 806-807.

⁵ Interview de Françoise Bertieaux (MR), chef de file de l'opposition au Parlement de la Communauté, *La Libre Belgique* des 15 et 16 décembre 2012, p. 6.

congrégations ont développé leur propre réseau d'écoles, avec des spécificités pédagogiques affirmées et revendiquées. Ainsi en est-il des jésuites qui ont mis en place leur propre système d'inspection pour leur réseau de collèges. Les frères des écoles chrétiennes ont promu un nouveau modèle d'humanités modernes basées sur l'enseignement du français (qui se substitue au latin pour la formation générale), un modèle qui ne correspond pas à celui de l'État (privilegiant les cours commerciaux). Ils ont aussi créé le réseau des écoles d'art et d'architecture Saint-Luc. Les aumôniers du travail ont inventé l'enseignement industriel de jour. Du côté des filles, les sœurs de Saint-Vincent de Paul ont joué un rôle pionnier dans le développement de l'enseignement professionnel féminin s'adressant à la « jeune fille distinguée », etc.

L'analyse de la loi, sa traduction concrète dans le paysage organisationnel belge et la série d'exemples choisis nous permettent de souligner le caractère autonome (et subsidié) de la majorité des pouvoirs organisateurs de notre système d'enseignement, dont certains se revendiquent d'une tradition d'autonomie politique locale tandis que d'autres se justifient par l'affirmation d'une spécificité de type confessionnelle, le tout prenant des couleurs et des formes variées.

RÉFORMER UN SYSTÈME AUSSI BAROQUE ?

Si nous nous préoccupons de l'avenir de l'enseignement, comme le propose Mathias El Berhoumi dans son article, la question devient alors : comment mener une politique communautaire visant plus de justice et moins d'inégalité et comment transformer en profondeur un système d'enseignement aussi baroque que le nôtre, qui valorise l'autonomie, subventionne celle-ci et lui octroie en quelque sorte un statut de service public.

Nous souscrivons aux propos de M. El Berhoumi lorsqu'il suggère de prendre comme point de départ du projet de réforme l'affirmation de principes positifs, communs à tous les types d'enseignement, qui constitueraient les fondements de la philosophie politique orientant l'ensemble du système conçu comme un service public.

Nous reformulons à notre façon ces principes en trois propositions. La première, le *droit à l'instruction* que nous précisons sous la forme de *l'obligation de moyens à mettre en œuvre par le système d'enseignement pour atteindre les objectifs définis par la loi* (les compétences).

Ensuite, le *principe de neutralité* qui se traduit en l'application de l'esprit critique et de la raison comme règles intellectuelles de base de tout l'enseignement. Et enfin, le *principe de pluralisme* qui est conçu à la fois comme un pluralisme de convictions et comme un pluralisme social et qui implique donc que se côtoient, sur les mêmes bancs, des jeunes d'origines culturelles et socioéconomiques hétérogènes.

Une fois ces principes adoptés, comment procéder alors face à un système marqué par l'autonomie d'organisation et la liberté de choix des parents, face à un système qui est susceptible certes de créer du dynamisme, mais aussi d'être un facteur d'inégalités sociales et une source d'inertie, voire de résistance institutionnelle à toute transformation d'ensemble du système ? Comment procéder pour que les politiques voulues par l'État / la FWB dans la poursuite des principes énoncés plus haut puissent prendre appui sur la diversité et la complexité du système baroque hérité du passé ?

DES PISTES À POURSUIVRE

Il nous semble que l'opération devrait comprendre plusieurs étapes. Une première étape indispensable serait de faire un travail de philosophie politique plus poussé qui traduirait en *critères et modalités concrètes d'application* les trois principes de base inspirant le projet de réforme global porté par la FWB. Cette opération ne peut se faire en chambre ou sur le papier. Elle nécessite de mener des débats avec tous les acteurs concernés, qui se situent aux différents niveaux de la société⁶. Qu'on nous comprenne bien cependant : selon nous, il n'est pas opportun que les acteurs de la société civile (y compris les parents) se mêlent de l'organisation scolaire concrète !

Parallèlement, on pourrait repérer les projets actuels portés par certains pouvoirs organisateurs dynamiques, principaux moteurs des politiques scolaires sur le plan local. Il serait éclairant de relier leurs projets à leur tradition pédagogique, qui constitue leur « culture » de pouvoir organisateur.

Pour que la FWB puisse décider alors de soutenir ces projets (et les politiques scolaires locales qui en découlent), il est nécessaire de les confronter aux critères et aux modalités d'application des trois principes de la réforme. La décision de ce soutien est sans doute le principal levier du pouvoir central pour réaliser son projet de réforme. En retour, un effet d'entraînement pourrait se créer entre les dynamiques scolaires décentralisées s'inscrivant dans le courant de la réforme.

Il reste encore une autre piste à investiguer, hors des sentiers battus. Des acteurs de la société civile pourraient élaborer des projets pédagogiques en phase avec les principes et les critères de la réforme globale, projets qu'ils proposeraient ensuite à certains pouvoirs organisateurs, en faisant référence à la tradition pédagogique originale de ces derniers. Dans cette ligne, citons l'initiative d'un collectif créé sous l'impulsion du délégué aux Droits de l'enfant et de la Ligue des droits de l'enfant. Le collectif travaille à l'élaboration du projet opérationnel d'une « École pour tous », inspiré du courant de l'Éducation nouvelle et inscrit dans une visée sociale. Le collectif associe à cette réflexion des personnes appartenant à diverses organisations progressistes comme le mou-

⁶ Le livre de Fr. Tilman et D. Grootaers, *La mutation de l'enseignement secondaire. Questions de sens. Propositions d'action*, Couleur Livres, 2011, propose des matériaux pour nourrir de tels débats.

vement Freinet, la CGÉ, le Grain, des enseignants des Hautes Écoles pédagogiques, ainsi que des praticiens appliquant déjà une pédagogie active dans leur classe, à différents niveaux du système scolaire. Le projet pourrait intéresser des pouvoirs organisateurs communaux bruxellois. Ceux-ci, confrontés à la pression démographique, seraient susceptibles de le mettre en œuvre dans les nouvelles écoles à créer.

Reste aussi à définir plus rigoureusement chacune des deux faces de l'« autonomie subsidiée » conformément à cette nouvelle perspective. Il s'agit de dessiner un modèle qui puisse combiner le rôle décisif du pouvoir public central dans la définition de finalités sociales et de buts pédagogiques de l'enseignement obligatoire et dans le pilotage du système par rapport à ces buts (ce que nous proposons d'appeler la face de « l'autonomie instituée ») avec le potentiel de créativité concrétisé dans des projets innovants portés par des pouvoirs organisateurs subsidiés (ce que nous pourrions appeler la face de « l'autonomie instituant »)⁷. L'espoir est que ces deux autonomies, en tension, se nourriraient l'une de l'autre et favoriseraient la dynamique de réforme... ■

7 La distinction entre « institué » et « instituant » issue de l'analyse institutionnelle peut être rapprochée de celle entre « système de production » et « institution » proposée par Chr. Maroy dans son article « L'école comme système de production. Impasses et voie de dépassement », *La Revue nouvelle*, mai-juin 2010, p. 62-64.