

LE SYSTÈME SCOLAIRE

Hugues Draelants, Vincent Dupriez et Christian Maroy

CRISP | « Dossiers du CRISP »

2011/1 N° 76 | pages 9 à 126

ISBN 9782870751121

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-dossiers-du-crisp-2011-1-page-9.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTRUCTION HISTORIQUE DU SYSTÈME

L'objectif majeur de cette première partie est de présenter les structures de base du système scolaire en Belgique francophone, tout en faisant apparaître leur signification et la manière dont elles se sont construites dans le contexte socio-politique belge. Plutôt qu'une présentation juridique, il s'agit de faire écho aux débats et aux conflits qui ont accompagné les moments clés de l'histoire scolaire et qui ont façonné les structures scolaires telles qu'on les connaît aujourd'hui.

Dans cette analyse, une place particulière sera accordée aux rapports entre les milieux catholiques et les milieux laïques. Ces rapports, souvent conflictuels, ont en effet lourdement pesé sur la définition du projet scolaire et sur le découpage du monde scolaire en zones d'influence spécifiques. Notre présentation, construite globalement sur une base chronologique, fait d'ailleurs apparaître que c'est après la conclusion du Pacte scolaire, compromis établi entre catholiques et laïques, que se manifestent avec force des enjeux plus clairement pédagogiques autour, notamment, de l'introduction de l'enseignement rénové. Cette première partie fait aussi une place à l'analyse des débats sur l'âge de l'obligation scolaire et sur la communautarisation de l'enseignement. Elle s'achève sur une brève présentation des modalités de gestion financière du système scolaire.

La liberté d'enseignement et la Constitution

La première Constitution belge, datée de 1831, exprime clairement en son article 17 (aujourd'hui 24) ce qui deviendra un des fondements des politiques scolaires en Belgique :

L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi.

Ainsi, plutôt que de définir ce que pourrait être l'enseignement en Belgique, le seul article de la Constitution spécifiquement

La liberté d'enseignement est le principe fondamental du système scolaire, inscrit dans la Constitution.

consacré à la question scolaire vise à reconnaître la légitimité, voire la priorité, de l'initiative privée en matière d'enseignement. Un tel constat ne peut être compris que si cette question est replacée dans le contexte de l'époque et des conflits scolaires qui ont précédé la création de l'État belge. Il faut en effet prendre en considération le fait que les différents régimes qui ont précédé de peu la naissance de la Belgique se sont caractérisés par une priorité accordée à l'enseignement public et par de lourdes restrictions vis-à-vis des écoles catholiques, qui étaient alors les plus nombreuses.

Sous l'Ancien Régime, l'école ne fait pas partie des préoccupations fondamentales de l'État, qui s'en remet aux autorités locales et surtout aux initiatives de l'Église pour assurer un service d'instruction et d'éducation. Mais, à la fin du 18^e siècle, cette conception évolue et, en 1773, sous le régime autrichien, la suppression de la Compagnie de Jésus donne à l'impératrice Marie-Thérèse l'occasion d'affirmer une politique publique en matière scolaire, en remplaçant les établissements des jésuites par 15 collèges royaux gérés par l'État. À partir de 1794, ce sont les autorités françaises qui administrent la Belgique et décrètent le monopole de l'État pour l'enseignement secondaire et supérieur. Même si celui-ci ne se déploie jamais pleinement, une telle volonté est source potentielle de conflits dans un pays où, traditionnellement, ce sont les paroisses et les congrégations religieuses qui assurent l'offre d'enseignement. Enfin, dès 1815, c'est sous l'autorité hollandaise que l'enseignement public se renforce. En 1824, Guillaume 1^{er} ferme les écoles des Frères de la Doctrine chrétienne, puis les petits séminaires et les collèges catholiques d'humanités.

C'est dans un tel contexte qu'il faut analyser l'article 17 de la Constitution de 1831 et les dispositions qui l'ont précédé. Un des premiers actes juridiques posés par le gouvernement provisoire fut en effet d'abroger les arrêtés adoptés sous l'autorité hollandaise qui entravaient la liberté d'enseignement (arrêté du 12 octobre 1830), et d'établir le principe de la liberté d'enseignement dans le cadre plus large de la liberté d'expression, de pensée et de culte (arrêté du 16 octobre 1830 ; voir encadré). Soulignons qu'à cette époque, le principe de liberté d'enseignement renvoie principalement à la liberté d'initiative et d'offre d'enseignement. Ce n'est que plus

L'affirmation de ce principe doit être située dans un contexte historique : celui des restrictions imposées aux écoles chrétiennes avant la création de l'État belge.

tard, nous y reviendrons, que la liberté de choix des familles sera inscrite dans les textes de loi.

Liberté de la presse, de la parole et de l'enseignement

« Le gouvernement provisoire,

Considérant que le domaine de l'intelligence est essentiellement libre ;

Considérant qu'il importe de faire disparaître à jamais les entraves par lesquelles le pouvoir a jusqu'ici enchaîné la pensée, dans son expression, sa marche et ses développements ;

Arrête :

Art. premier. Il est libre à chaque citoyen, ou à des citoyens associés dans un but religieux ou philosophique quel qu'il soit, de professer leurs opinions comme ils l'entendent, et de les répandre par tous les moyens possibles de persuasion et de conviction.

Art. 2. Toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines par la voie de la parole, de la presse ou de l'enseignement, est abolie.

Art. 3. Les lois générales et particulières entravant le libre exercice d'un culte quelconque, et assujettissant ceux qui l'exercent à des formalités qui froissent les consciences et gênent la manifestation de la foi professée, sont également abrogées.

Art. 4. Toute institution, toute magistrature créée par le pouvoir, pour soumettre les associations philosophiques ou religieuses, et les cultes, quels qu'ils soient, à l'action ou à l'influence de l'autorité, sont abolies.

Bruxelles, le 16 octobre 1830. »

Le compromis constitutionnel ne doit cependant pas dissimuler les divergences déjà patentées. Lors de l'adoption de la Constitution en 1831, ce n'est qu'à une majorité de cinq voix que la surveillance de l'État sur l'école est rejetée². Là où les constituants qui défendaient cette possibilité offerte à l'État y voyaient un système d'inspection permettant d'améliorer les modes d'instruction et de prévenir d'éventuels délits, ses adversaires y décelaient le risque d'un contrôle étatique et l'instauration de moyens susceptibles de brider la liberté d'enseignement. D'autre part, le second alinéa de l'article 17 de la Constitution reconnaît à l'État

le droit d'organiser lui aussi un enseignement, ou de prendre en charge les frais de l'enseignement communal et provincial. Les constituants qui craignaient l'influence de l'Église ont ainsi voulu éviter que le principe de la liberté d'enseignement empêche l'État d'intervenir en la matière, abandonnant les écoles primaires publiques à la concurrence des écoles catholiques, susceptibles d'attirer davantage les couches supérieures de la société.

Les guerres scolaires et la loi du Pacte scolaire

Par-delà le texte constitutionnel, les différentes conceptions du rôle de l'État en matière scolaire vont rapidement s'affirmer. Pour de nombreux catholiques, le principe de subsidiarité prime toute autre considération : la priorité en matière d'offre d'enseignement revient à l'Église ; l'État ne doit avoir qu'un rôle supplétif en proposant un service scolaire là où le monde catholique n'est pas présent. Beaucoup de libéraux plaident par contre pour un rôle plus actif de l'État, et considèrent qu'un enseignement public neutre doit exister parallèlement aux établissements confessionnels.

Jusqu'en 1878, ces deux tendances (qui sont aussi, jusqu'à la création du Parti ouvrier belge en 1885, les seules à s'exprimer de manière organisée dans le champ politique) arrivent à cohabiter et divers compromis sont trouvés. Le plus important d'entre eux est la première loi organique de l'enseignement primaire, votée en 1842 sous un gouvernement unioniste (associant catholiques et libéraux). La loi impose à chaque commune d'avoir une école primaire, mais cette école peut être privée (donc catholique, sauf exception) tout en étant financée par la commune. La loi rend par ailleurs l'enseignement de la religion catholique – qui est alors la religion de la grande majorité de la population – obligatoire dans l'enseignement officiel, tandis qu'un règlement d'ordre intérieur édicté par le ministre catholique de Theux en 1845 confie, dans les faits, le contrôle de l'enseignement primaire public au clergé. En contrepartie, les communes reçoivent la compétence de nommer les enseignants de l'école publique, ce qui permet de créer des écoles non confessionnelles dans les communes à majorité libérale.

Des divergences de vues entre catholiques et libéraux concernant le rôle à jouer par l'État en matière scolaire apparaissent rapidement.

En 1878, après huit ans de gouvernement catholique, les libéraux remportent les élections législatives. L'adoption, par la majorité libérale, d'une nouvelle loi organique de l'enseignement primaire (loi Van Humbeéck, 1879) va conduire à ce qu'on appellera la première guerre scolaire. Cette loi, s'appuyant sur l'argument de la séparation entre l'Église et l'État, rend le cours de religion facultatif et le cours de morale obligatoire dans l'enseignement primaire, oblige chaque commune à construire et à entretenir au moins une école primaire officielle, laïque et neutre, interdit d'adopter ou de subsidier à sa place une école libre, et exige que les instituteurs possèdent un diplôme délivré par une école d'État ou par une école publique (communale ou provinciale) surveillée par l'État.

La loi est vigoureusement dénoncée par l'épiscopat, qui encourage les familles et les instituteurs catholiques à abandonner ces écoles « sans Dieu ». De 527 417 élèves en 1878, la population des écoles primaires communales passa à 339 317 élèves en 1881. Cet épisode qualifié de première guerre scolaire s'est achevé en 1884, quand le Parti catholique reprit le pouvoir et fit annuler les décisions de 1879. Au pouvoir ensuite durant trois décennies, les catholiques veillent à consolider leur position dans l'enseignement primaire et adoptent diverses mesures de démantèlement d'écoles communales au profit de la reconnaissance, par les communes, des écoles confessionnelles situées sur leur territoire. En 1895, une loi consacre le principe de subventionnement par l'État des écoles primaires privées qui acceptent de se soumettre à l'inspection de l'enseignement fondamental subventionné.

En raison, entre autres, de l'allongement de la durée de l'obligation scolaire (voir plus bas), la seconde guerre scolaire sera centrée sur l'enseignement secondaire. Au début des années 1950, catholiques et laïques s'opposent à nouveau autour, principalement, des deux questions suivantes : quelles subventions faut-il accorder aux écoles secondaires d'obédience catholique ? Dans quelle mesure les milieux catholiques doivent-ils être consultés pour la création d'écoles de l'État, qu'ils pourraient être tentés de freiner ? La consultation des milieux catholiques est assurée, à

En 1879, l'adoption par les libéraux d'une loi supprimant le cours de religion dans les écoles primaires et obligeant chaque commune à construire et entretenir une école primaire officielle, laïque et neutre déclenche une première guerre scolaire.

La première guerre scolaire s'achève en 1884 par le retour au pouvoir des catholiques et l'annulation des décisions antérieures.

Une seconde guerre scolaire éclate dans les années 1950 autour du subventionnement des écoles secondaires catholiques et de la consultation des milieux catholiques pour la création d'écoles de l'État.

l'initiative des gouvernements sociaux-chrétiens homogènes qui dirigent le pays de 1950 à 1954, par la création de commissions consultatives paritaires (officiel/privé) qui doivent se prononcer sur les programmes, les méthodes pédagogiques et la création ou le subventionnement d'écoles publiques ou privées, le gouvernement y voyant un moyen de favoriser la collaboration entre réseaux. Par ailleurs, la majorité sociale-chrétienne augmente fortement le subventionnement des écoles libres (lois Harmel, 1951-1953).

Les décisions adoptées ensuite par le gouvernement socialiste-libéral (1954-1958) en réaction aux lois Harmel heurtent profondément les milieux catholiques dans la mesure où elles impliquent une restriction significative des subventions à l'enseignement libre et l'ouverture, non concertée, d'écoles de l'État. Le gouvernement entend en effet développer l'enseignement officiel, et satisfait ainsi partiellement aux attentes des milieux laïques pour lesquels le financement public doit être consacré à des écoles publiques ouvertes à tous tandis que l'enseignement privé doit être financé sur fonds privés. Dès la fin de l'année 1954, un climat passionnel s'installe et caractérise le reste de la législature.

Ce n'est qu'en 1958 qu'un compromis va être élaboré, après des élections législatives qui marquent un net recul des socialistes et des libéraux mais qui ne donnent pas une majorité absolue aux sociaux-chrétiens dans les deux Chambres. En novembre 1958, le Parti socialiste belge, le Parti libéral et le Parti social-chrétien signent le Pacte scolaire, devenu ensuite la loi du 29 mai 1959 dite loi du Pacte scolaire.

Le Pacte scolaire de 1958 rétablit la paix par un compromis : l'État étend son offre scolaire afin de satisfaire les besoins de la population, et s'engage par ailleurs à subventionner les écoles des autres réseaux.

Loi du 29 mai 1959 : extraits significatifs

- a) « L'État organise un enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial et crée, là où le besoin s'en fait sentir, les établissements et sections d'établissements nécessaires à cet effet. » (art. 3, § 1^{er}, 1^{er} alinéa)
- b) « Il [l'État] subventionne, conformément aux dispositions de la présente loi, les établissements et sections d'établissements d'enseignement répondant aux normes légales et organisés par les provinces, les communes, par d'autres personnes publiques et des personnes privées. » (art. 3, § 1^{er}, alinéa 2)
- c) « Le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants implique la possibilité de disposer à une distance raisonnable d'une école correspondant à leur choix. » (art. 4, 1^{er} alinéa)
- d) « L'enseignement gardien, primaire et secondaire de plein exercice est gratuit dans les établissements de l'État et dans ceux qu'il subventionne en vertu de la présente loi. » (art. 12, § 1^{er}, 1^{er} alinéa)

Ces deux extraits de l'article 3 de la loi du Pacte scolaire mettent en évidence la base du compromis adopté par les responsables politiques. L'État a le devoir d'étendre son offre scolaire afin de satisfaire les besoins de la population et de répondre à toute demande d'enseignement non confessionnel. Il s'engage parallèlement à subventionner les écoles des autres réseaux, qu'il s'agisse d'écoles organisées par des personnes de droit public (provinces et communes) ou de droit privé (principalement l'enseignement catholique, mais aussi l'enseignement confessionnel non catholique et les écoles privées non confessionnelles, souvent issues de mouvements de réforme pédagogique : écoles Decroly, Freinet, Steiner...).

La loi précise que les personnels de l'enseignement libre et officiel subventionné bénéficieront des mêmes conditions financières que le personnel travaillant pour l'enseignement de l'État. Par ailleurs, la loi accorde aux réseaux subventionnés des subventions forfaitaires de fonctionnement dont le montant correspond à l'époque, *de facto*, à 75 % des dépenses engagées pour les élèves scolarisés dans l'enseignement de l'État. Les

écoles privées bénéficient ainsi d'un financement public plus important que par le passé, tandis que, dans l'enseignement de l'État, un programme de création d'écoles est mis en place afin de garantir aux familles, dans toutes les régions du pays, le choix entre un enseignement confessionnel et un enseignement non confessionnel.

L'article 4 fait à cet égard apparaître que l'extension du système scolaire et la création de nouvelles écoles résultent essentiellement d'un droit des usagers, les parents en l'occurrence : le principe de la liberté de choix « du père de famille » est affirmé et précisé par le fait que les parents doivent pouvoir trouver une école de leur choix à une distance raisonnable de leur domicile. Implicitement, le Pacte reconnaît ainsi qu'une liberté n'est garantie que s'il existe des moyens matériels permettant à chacun d'en bénéficier concrètement. Quand on sait par ailleurs que les subventions accordées aux établissements – et, en cas de baisse importante de population, le maintien d'un établissement – dépendent du nombre d'élèves inscrits, on constate que les textes juridiques consolident un système où les options des usagers ont une influence considérable sur l'ouverture et la fermeture des écoles, ainsi que sur l'ampleur des moyens attribués à chaque établissement.

Toutes les écoles reconnues bénéficiant des interventions financières de l'État, l'enseignement doit dès lors être gratuit (article 12) : la gratuité est une autre manière de garantir la liberté de choix des parents. Cette notion de gratuité de l'enseignement fondamental et secondaire est cependant à relativiser en fonction de ce qu'énonce le décret « missions » de 1997. Cette question sera abordée dans la troisième partie de ce Dossier.

Le Pacte modifie aussi la portée de la liberté d'enseignement. À la création de l'État belge, il s'agissait d'une liberté de *l'offre* d'enseignement : les pouvoirs publics ne sont pas seuls autorisés à organiser des écoles. Le Pacte scolaire élargit la signification de la liberté d'enseignement et définit un droit *des usagers* : les parents, au nom de la « liberté du père de famille », doivent pouvoir trouver une école confessionnelle ou non confessionnelle à proximité du domicile familial, sans que ce choix ait d'incidence sur le coût de la scolarité de leurs enfants.

Le Pacte scolaire réaffirme la liberté de choix et consolide ainsi un système dans lequel les options des usagers influencent considérablement l'ouverture et la fermeture des écoles, ainsi que l'ampleur des moyens qui leur sont attribués.

Le Pacte scolaire règle également une question posée dès 1842, celle de l'organisation de cours de religion ou de morale dans les écoles publiques, question qui avait fait l'objet de multiples tensions et décisions. Ici encore, le compromis instauré par le Pacte scolaire passe par l'organisation d'une offre très large. Dans les niveaux d'enseignement couverts par l'obligation scolaire, toutes les écoles publiques doivent offrir le choix entre un cours de morale non confessionnelle et les cours de religion correspondant aux différents cultes reconnus par l'État (à l'époque, les cultes catholique, protestant, israélite et anglican, auxquels se sont ajoutés depuis les cultes islamique et orthodoxe), la demande d'un seul parent d'élève suffisant, en droit, à contraindre l'école à ouvrir un de ces cours.

Pouvoirs organisateurs, réseaux... : les principales distinctions

Dans la foulée du Pacte scolaire, il est important de préciser une série de termes qui permettent de caractériser un établissement scolaire et son appartenance à des catégories d'établissements. Ces catégories sont multiples et le lecteur percevra qu'elles recouvrent simultanément trois distinctions : la référence à une autorité publique ou privée, le caractère confessionnel ou non confessionnel, et le fait d'être organisé directement par l'État ou de bénéficier de subventions apportées par l'État.

Il faut d'abord noter que la loi identifie et reconnaît, non pas l'école, mais le pouvoir organisateur : « Le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement est l'autorité, la ou les personne(s) physique(s) ou morale(s) qui en assume(nt) la responsabilité. » (loi du 29 mai 1959, article 2, alinéa 3).

Il faut distinguer ensuite les écoles qui dépendent d'une autorité publique (*l'enseignement officiel* ou le *réseau officiel*) des écoles qui dépendent d'une autorité privée (*l'enseignement libre* ou le *réseau libre*). Parmi les écoles officielles, on peut différencier celles dont le pouvoir organisateur est l'État (depuis 1989, il s'agit des communautés) de celles dont le pouvoir organisateur

On peut classer les écoles selon diverses catégories qui recouvrent trois distinctions : la référence à une autorité publique ou privée, le caractère confessionnel ou non confessionnel, et le fait d'être organisé ou subventionné par l'État.

est une commune, une province ou une autre personne de droit public. Dans le premier cas, on parle du réseau *de l'État* (depuis 1989, d'une des trois communautés) ; dans le second cas, du réseau *officiel subventionné*.

Outre leur réseau d'appartenance, on distingue aussi les écoles selon leur caractère confessionnel ou non confessionnel (cf. article 4 de la loi du 29 mai 1959). Sont considérées comme *confessionnelles* les écoles dont au moins trois quarts du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement confessionnel. Sont considérées comme *non confessionnelles* les écoles dont au moins trois quarts du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel. Les autres écoles sont soit non catégorisables (si elles ne répondent à aucune des deux conditions concernant les trois quarts de leur personnel), soit *pluralistes* si elles en expriment le souhait et répondent aux conditions exigées par la loi du Pacte scolaire.

Il convient de faire une dernière distinction : à côté de l'enseignement organisé par l'État ou la communauté, on trouve l'enseignement *subventionné*, qui désigne pour sa part tant les écoles officielles (provinciales ³ et communales) que les écoles libres qui bénéficient de subventions de l'État ou de la communauté.

Pour être complet, rappelons qu'à côté de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, il existe également un enseignement privé non subventionné. Ce type d'enseignement occupe cependant une place très réduite en Belgique francophone, raison pour laquelle nous n'y ferons plus référence dans le reste de ce texte.

En termes d'effectifs, le tableau ci-dessous met en évidence les parts de population scolaire correspondant à chaque réseau et les évolutions depuis 1959. Ces données incluent les effectifs de l'enseignement fondamental (maternel et primaire) et de l'enseignement secondaire. Elles font apparaître d'une part la croissance du réseau de l'État (puis des communautés) dans l'enseignement fondamental au cours des années qui ont suivi le Pacte scolaire, et, d'autre part, la croissance continue du réseau libre par rapport à l'ensemble des réseaux officiels. Cette dernière croissance est particulièrement prononcée dans l'enseignement secondaire.

Évolution de la répartition de la population scolaire pour le régime linguistique francophone ⁴ (en %)

	1960	1984	1995-96	2001-02	2007-08
Enseignement maternel et primaire					
Etat / Communautés	8,3	12,7	9,9	9,5	8,2
Provinces	-	-	0,4	0,4	0,2
Commun	52,8	46,0	46,7	48,9	50,7
Libre	38,8	40,9	43,0	41,1	40,9
	100	100	100	100	100
Enseignement secondaire					
Etat/ Communautés	30,2	29,5	26,0	25,1	23,5
Provinces	9,1	10,0	8,3	8,6	9,3
Communes	15,4	11,5	8,7	7,4	6,8
Libre	45,3	49,1	56,9	58,8	60,3
	100	100	100	100	100

La communautarisation de l'enseignement

Depuis la première moitié du 20^e siècle, le mouvement flamand exerce une pression sur les autorités politiques pour garantir à la Flandre une réelle autonomie, au minimum sur le plan culturel. En matière d'enseignement, cette revendication aboutit en 1969 au dédoublement du Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture en deux ministères distincts.

En 1970, dans le cadre de la première phase de la réforme de l'État, trois communautés culturelles sont créées : les Communautés culturelles néerlandaise, française et allemande. En 1980, lors de la deuxième phase de cette réforme, les communautés culturelles voient leurs compétences élargies à des matières sociales et deviennent les Communautés flamande, française et germanophone. Mais l'essentiel de la gestion scolaire (traitement des enseignants, subsides de fonctionnement, structures scolaires, normes de population...) demeure dans les mains du gouvernement central. C'est seulement lors de la troisième phase de réformes institutionnelles, et plus précisément avec la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988,

L'État belge entame un processus de communautarisation à partir de 1970, mais le dédoublement du Ministère de l'Éducation nationale est achevé dès 1969.

L'enseignement est une compétence des communautés depuis le 1^{er} janvier 1989.

que les communautés deviennent compétentes en matière d'enseignement.

Cette compétence générale des communautés en matière d'enseignement, qu'on appelle aussi la « communautarisation » de l'enseignement, est limitée par trois exceptions. L'article 127 de la Constitution dispose en effet que trois matières demeurent de la compétence de l'État central (que la Constitution appelle, depuis 1993, l'autorité fédérale) : la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions du personnel.

Sur le plan juridique, tant que de nouveaux décrets ne viennent pas les modifier, les textes de loi précédant la communautarisation sont toujours valables, les communautés ayant succédé aux droits et aux obligations de l'État. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire sur le territoire des 19 communes bruxelloises, la Communauté française et la Communauté flamande exercent chacune leurs compétences législatives en matière d'enseignement : les institutions scolaires (les établissements, les pouvoirs organisateurs, etc., publics comme privés) relèvent soit de la Communauté française, soit de la Communauté flamande, selon la langue que ces institutions utilisent dans leurs activités (Constitution, art. 127 § 2).

La communautarisation de l'enseignement aurait peut-être été réalisée dès 1980 si elle n'avait suscité des craintes dans chacune des deux grandes communautés. En Flandre, les partis de tradition laïque pouvaient redouter que l'enseignement libre soit favorisé à l'initiative du CVP (le parti social-chrétien flamand, devenu aujourd'hui le CD&V), qui était alors le parti dominant au nord du pays. Surtout, en Communauté française, le PSC (Parti social-chrétien, devenu aujourd'hui le CDH) craignait qu'une coalition gouvernementale à tendance « laïque », socialiste et libérale, donne la priorité à l'enseignement public au détriment du réseau libre. C'est pourquoi le PSC a exigé que certains principes fondamentaux du Pacte scolaire soient inscrits dans la Constitution à l'occasion de la communautarisation de l'enseignement, ces normes ne pouvant dès lors pas être modifiées par l'une ou l'autre communauté mais seulement par une révision de la Constitution.

Trois matières scolaires demeurent cependant de la compétence de l'État central.

Cette modification de l'article 17 (aujourd'hui 24) de la Constitution est la première depuis 1831, et la seule réalisée jusqu'à ce jour. Elle concerne en particulier :

- l'obligation pour les communautés d'assurer le libre choix des parents (§ 1) ;
- l'obligation pour les écoles du réseau de la communauté d'organiser un enseignement qui est neutre ⁵ (§ 1) ;
- l'obligation pour ces mêmes écoles de proposer le choix entre un cours de religion et un cours de morale non confessionnelle (§ 1) ;
- l'obligation de l'égalité de traitement entre les différents réseaux, compte tenu des différences qui existent entre eux et qui justifient un traitement spécifique ⁶ (§ 4).

Révision de la Constitution du 15 juillet 1988 : ancien et nouvel article 24 (anciennement 17)

1831

L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi.

1988

§ 1 L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La Communauté assure le libre choix des parents.

La Communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

§ 2 Si une Communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

§ 3 Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et des droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la Communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4 Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.

§ 5 L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret.

C'est en 1988 également que les compétences de la Cour constitutionnelle (appelée à l'époque Cour d'arbitrage) ont été étendues à la vérification de la conformité des lois et décrets par rapport aux actuels articles 10, 11 et 24 de la Constitution⁷, qui concernent l'égalité des Belges devant la loi (article 10), la jouissance des droits et libertés sans discrimination, notamment sur base idéologique ou philosophique (article 11), et les principes constitutionnels relatifs à l'enseignement (article 24). La Cour constitutionnelle dispose donc, depuis cette date, du pouvoir d'annuler les règles contraires à l'un ou l'autre de ces articles de la Constitution (depuis lors, ses compétences ont encore été élargies). À cet effet, elle peut être saisie par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

L'autonomie pédagogique et ses limites

L'article 24 de la Constitution établit la liberté d'enseignement et donc, de manière implicite, la liberté de choix des méthodes pédagogiques. Cette liberté sera certes de plus en plus encadrée, y compris en ce qui concerne les établissements libres, qui ont dû accepter certains contrôles et certaines règles en contrepartie des subventions qu'ils sollicitaient. La liberté pédagogique reste cependant un principe fondateur du système scolaire en Belgique. En

La liberté d'enseignement a pour corollaire la liberté pédagogique. Chaque pouvoir organisateur dispose d'une autonomie importante dans le choix de ses méthodes pédagogiques, de son organisation interne et de ses programmes de cours, à condition de respecter un programme et un horaire minimum légal.

vertu de la loi du Pacte scolaire, chaque pouvoir organisateur dispose d'une autonomie importante, notamment dans le choix de ses méthodes pédagogiques, de son organisation interne et de ses programmes de cours :

À condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés, chaque pouvoir organisateur jouit pour son réseau d'enseignement, et même pour chaque institution d'enseignement, de la liberté d'aménager ses horaires et, sous réserve d'approbation ministérielle, en vue d'assurer le niveau des études, d'élaborer ses programmes. Chaque pouvoir organisateur est libre en matière de méthodes pédagogiques. (loi du 29 mai 1959, art. 6)

Depuis 1989, ce sont les communautés qui fixent les normes législatives évoquées par la loi du Pacte scolaire. En Communauté française, depuis l'adoption du décret « missions » en 1997, les programmes de cours doivent être conformes au décret mais aussi aux « référentiels de compétences » définis pour chaque niveau d'enseignement (cf. troisième partie).

L'évaluation des élèves est historiquement de la responsabilité de chacun des pouvoirs organisateurs, lesquels doivent s'assurer que les élèves maîtrisent les objectifs de formation définis pour chacune des étapes du système éducatif. Un tel mode de fonctionnement s'accompagne d'une grande diversité d'outils d'évaluation et est propice à de multiples interprétations du niveau d'exigence requis. C'est notamment pour éviter ce type de biais que la Communauté française développe depuis 1994 des stratégies de construction et de diffusion d'outils d'évaluation des élèves (cf. partie 2 de ce Dossier). À la fin de l'école primaire notamment, depuis 2009, tous les élèves passent la même épreuve leur permettant d'obtenir, en cas de succès, le certificat d'études de base (CEB). Aux autres paliers du système éducatif, les pouvoirs organisateurs sont habilités à délivrer eux-mêmes un certificat ou diplôme d'études. Toutefois, ceux-ci n'acquiescent d'effets juridiques que s'ils sont validés par la Direction générale de l'Enseignement obligatoire qui vérifiera que les études des élèves

Le décret « missions » de 1997 limite l'autonomie pédagogique des pouvoirs organisateurs. Leurs programmes de cours doivent désormais être conformes à des référentiels de compétences.

ont été accomplies conformément aux prescriptions légales en vigueur en Communauté française.

L'obligation scolaire comme enjeu social et politique

Le caractère obligatoire ou non de la scolarité a constitué un enjeu débordant largement le champ scolaire, et révélateur du climat économique et social belge. En même temps, les décisions adoptées en matière d'obligation scolaire ont imposé de fortes contraintes au système scolaire et ont influé sur son fonctionnement et sur son organisation.

C'est à partir de 1850 que l'obligation scolaire devient une question politique. Jusque-là, elle n'est prévue par aucun texte juridique. Les parents restent libres de décider d'envoyer ou non leurs enfants à l'école, décision qui dépend largement, en pratique, de leur situation professionnelle : dans le monde ouvrier et paysan, de nombreux enfants travaillent pour contribuer aux revenus de la famille. Les libéraux progressistes voient dans l'obligation scolaire un instrument d'émancipation économique, sociale et politique pour les classes populaires, ainsi qu'un moyen d'intégrer les travailleurs dans la société⁸. Associant ce projet à la revendication d'un enseignement officiel, laïque et neutre, ils suscitent l'opposition des catholiques qui sont hostiles au principe de l'obligation et qui dénoncent une « conspiration maçonnique ». Mais les libéraux progressistes se heurtent également, dans leur propre parti, aux conservateurs qui voient d'un mauvais œil toute réglementation (y compris l'interdiction du travail des enfants) et qui craignent, comme beaucoup de catholiques, que l'enseignement obligatoire soit une étape vers le suffrage universel. Ce n'est qu'au début du 20^e siècle, sous la pression conjointe des socialistes et de la démocratie chrétienne (aile progressiste du parti catholique), qu'un accord se dessine. Finalement, la loi du 19 mai 1914 instaure l'instruction obligatoire entre 6 et 14 ans. Précisons cependant que cette instruction peut être acquise soit dans une école publique, soit dans une

L'obligation scolaire émerge comme enjeu social et politique à partir de 1850. Mais elle ne devient effective qu'en 1914, entre 6 ans et 14 ans. A l'époque l'obligation scolaire est vue comme un moyen d'émancipation et d'intégration des classes populaires.

école privée, soit à domicile : elle ne contraint donc pas à envoyer les enfants à l'école mais à leur assurer une instruction. Cette loi s'accompagne de la généralisation du quatrième degré de l'enseignement primaire, conçu comme une étape de transition, pour les élèves de milieu populaire, vers une formation professionnelle (acquise soit dans l'enseignement, soit sur le lieu de travail).

La crise économique des années trente relance le débat sur l'obligation scolaire. Une mesure est adoptée à travers l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 31 juillet 1935 : dans les communes et régions industrielles où de nombreux adolescents sont dépourvus d'activité professionnelle, un enseignement de jour est rendu obligatoire de 14 à 16 ans. Mais ce dispositif ne sera que modestement appliqué et sera levé en 1947.

C'est à nouveau dans un contexte de crise économique que le débat sur la durée de l'obligation scolaire est ravivé. Le chômage des jeunes – particulièrement ceux sans formation ni qualification reconnue – devient préoccupant dès le milieu des années 1970 et surtout au tournant des années 1980. Une stratégie de prolongation de la scolarité de l'ensemble d'une classe d'âge jusqu'à 18 ans est alors proposée pour faire face au chômage des jeunes, à la technologisation accrue de l'économie et à la redéfinition des normes de compétitivité dans un contexte de mondialisation de l'économie. Le modèle de référence est le Japon qui scolarise ses jeunes jusqu'à la fin du secondaire, dont la France s'inspire au même moment en voulant amener 80 % des jeunes au niveau du baccalauréat (objectif affiché en 1985, pendant le premier septennat du président Mitterrand). Cependant, cette référence au Japon va s'articuler à un débat sur la formation en alternance, modèle inspiré de l'Allemagne et qui combine des séquences de formation scolaire et des périodes de formation en entreprise. Ce modèle est promu par la Commission européenne⁹ parce qu'il paraît particulièrement adapté au problème de la sous-qualification de la main-d'œuvre. En outre, diverses expériences pédagogiques ont cherché à faire face aux problèmes croissants de décrochage et d'échec dans l'enseignement professionnel en expérimentant de nouvelles formes pédagogiques distantes des formes scolaires canoniques,

La scolarité obligatoire a été prolongée jusqu'à 18 ans dans un contexte de crise économique où la scolarisation apparaissait comme une solution face au chômage des jeunes et aux besoins technologiques de l'économie mondialisée.

Parallèlement, la formule de la formation en alternance combinant formation scolaire et en entreprise se développe et s'institutionnalise au cours des années 1990.

notamment sur base du modèle « dual » allemand. L'idée de prolonger la scolarité jusqu'à 18 ans et à temps plein est dès lors assouplie, pour faire place à l'introduction d'une scolarité obligatoire à horaire réduit qui permet le développement d'expériences de formation en alternance.

Actuellement, c'est toujours la loi du 29 juin 1983 qui détermine la durée de l'obligation scolaire. Jusqu'à 15 ans, les jeunes doivent s'instruire à temps plein, au moins jusqu'à la fin de la deuxième année de l'enseignement secondaire. À partir de 15 ans ¹⁰, ils sont soumis à l'obligation scolaire à temps partiel. Ceux qui le désirent peuvent dès lors suivre une formation en alternance ou la voie des contrats d'apprentissage. La formation en alternance connaîtra une institutionnalisation croissante tout au long des années 1990.

L'enseignement rénové

Comme l'illustre l'exposé mené jusqu'à présent, la plupart des débats politiques en matière scolaire n'ont pas porté sur des enjeux pédagogiques ni sur des définitions du projet éducatif. Les discussions relatives à l'adoption de l'enseignement rénové représentent ainsi un des premiers débats de grande envergure sur les objectifs de l'école secondaire et sur les enjeux sociaux de l'organisation du curriculum. Ce n'est sans doute pas une coïncidence si ce débat a eu lieu au début des années soixante, après le Pacte scolaire qui a permis un relatif apaisement des tensions historiques entre les réseaux d'enseignement.

La mise en œuvre de l'enseignement rénové n'est pas une spécificité belge : elle s'inscrit dans un environnement idéologique progressiste et dans le contexte économique favorable de la période d'après-guerre. Dans la plupart des pays d'Europe, les dirigeants s'interrogent sur la transformation de l'école secondaire.

En Belgique, l'instruction obligatoire et gratuite jusqu'à 14 ans a représenté une étape importante dans la démocratisation de l'école. Mais, dès la première moitié du 20^e siècle, les

La mise en œuvre de l'enseignement rénové constitue le premier enjeu politique majeur de nature proprement pédagogique.

forces progressistes et principalement les socialistes dénoncent la juxtaposition des filières de formation, réservées chacune à des publics spécifiques. Les mieux nantis fréquentent les collèges ou les athénées, dont la vocation est de préparer à l'enseignement supérieur ; la classe moyenne va à l'école moyenne, qui propose un enseignement secondaire sur une durée de trois ans ; les moins favorisés se contentent de suivre le quatrième degré de l'école primaire. C'est la volonté de corriger cette ségrégation de fait qui est à l'origine de diverses mesures adoptées dans l'après-guerre visant le rapprochement et ensuite le regroupement de ces formes d'enseignement. L'enjeu dépasse ici la question de l'accès à l'enseignement pour tous : il s'inscrit dans une ambition plus forte d'égalité de traitement durant le parcours scolaire, et, dans une certaine mesure, d'égalisation des chances à la sortie de l'école. Le regroupement de tous les élèves dans un tronc commun jusqu'à 14 ou 15 ans doit permettre aux plus doués des enfants des milieux populaires d'accéder aux filières « nobles » de l'école secondaire et, ensuite, à une formation supérieure et aux emplois les plus valorisés.

Après diverses tentatives de rapprochement entre les structures de formation des élèves de 12 à 14 ans, initiées dès 1957 par le ministre Collard, une telle ambition aboutit en 1969 au projet de l'enseignement secondaire rénové. Cette expérience débute en 1969 dans 22 établissements de l'État et deux écoles communales. La loi du 19 juillet 1971 jette les bases de l'organisation de l'enseignement secondaire rénové (qu'on appelle dès lors « de type 1 ») qui cohabite, encore aujourd'hui, avec l'enseignement secondaire traditionnel (baptisé « de type 2 »). Ces deux types d'enseignement se distinguent surtout par le fait que dans l'enseignement rénové, les élèves ne s'inscrivent plus dans une filière (ou dans une école) générale, technique ou professionnelle, mais fréquentent tous la même filière et reçoivent la même formation, au moins au cours des deux premières années du secondaire¹¹. Ces deux premières années sont qualifiées de degré d'observation et permettent aux élèves d'expérimenter diverses activités, sans poser de choix définitif. Les deux années suivantes correspondent au degré d'orientation ; c'est à ce degré qu'apparaissent les filières

L'enseignement rénové adopté en 1971 représente une avancée dans la démocratisation de l'école. Auparavant une ségrégation de fait existait entre les élèves. Ceux-ci fréquentaient des écoles différentes en fonction de leur origine sociale. Le rénové regroupe tous les élèves dans la même structure d'enseignement secondaire, même si des filières contrastées continuent à exister.

générale, technique, professionnelle et artistique, avec un nombre important d'options au sein de chaque filière. Enfin, les deux dernières années de l'enseignement secondaire correspondent au degré de détermination. Au-delà de la réforme de structure, le degré d'observation en particulier se caractérise par une modification du projet d'enseignement et des méthodes pédagogiques, afin de s'adapter à la diversité des élèves qui arrivent dans l'enseignement secondaire rénové.

Une logique de personnalisation et de différenciation des apprentissages est également présente, et s'appuie sur un dépistage des difficultés en début de première année et sur des périodes de rattrapage organisées en dehors des heures de cours. Les enseignants bénéficient par ailleurs d'heures de conseil de classe qui leur permettent de faire collectivement un diagnostic de l'évolution de chaque élève. Ce diagnostic ne doit pas s'appuyer sur une notation chiffrée, mais sur une appréciation qualitative. Les méthodes actives sont valorisées, l'empathie doit caractériser le rapport maître/élève. L'organisation des activités doit permettre de satisfaire des besoins fondamentaux tels que les besoins d'affiliation, de valorisation et d'autonomie.

En somme, c'est tout un climat de travail qui est repensé afin de « rapprocher l'école des élèves » et d'épanouir ces derniers autant que de garantir leur instruction. Ce souci de l'épanouissement de la personne est particulièrement souligné par les responsables de l'enseignement libre qui, après une période attentiste, invitent dès 1970 les établissements catholiques à s'engager dans la réforme. Certains insisteront d'ailleurs sur cette relative ambiguïté de l'enseignement rénové qui incorpore, sous une même façade, d'une part le projet d'émancipation sociale défendu par les socialistes et les démocrates chrétiens, qui met l'accent sur la prolongation d'un tronc commun d'enseignement, et d'autre part le projet personnaliste d'épanouissement individuel porté par les classes moyennes, surtout catholiques, qui met l'accent sur la pluralité des formes d'épanouissement.

L'enseignement rénové reste aujourd'hui le principe organisateur de l'école secondaire en Communauté française, même si la crise budgétaire des années 1980 et 1990 a entraîné des cou-

Au-delà des modifications structurelles, la question des apprentissages et du climat de travail dans l'école est repensée, afin de « rapprocher l'école des élèves ».

L'enseignement rénové prétendait ainsi combiner un projet d'émancipation sociale et un projet personnaliste d'épanouissement individuel.

pes sombres dans le dispositif. Les nombres minima d'élèves requis pour l'ouverture d'options ont été relevés, les options disponibles ont été resserrées, les heures de conseil de classe ont été supprimées et les moyens accordés à l'encadrement pédagogique ont été largement réduits.

Le financement de l'enseignement

La communautarisation de l'enseignement a entraîné de longues négociations budgétaires, visant à définir les moyens mis à la disposition des communautés pour leur permettre d'assumer leurs missions.

Parmi les parts d'impôts attribuées aux communautés, la masse budgétaire de loin la plus importante est constituée par la dotation TVA. Cette somme a été calculée en 1989 pour couvrir les besoins des deux grandes communautés en matière d'enseignement. Mais elle n'a évolué au cours des années 1990 qu'en fonction de deux paramètres : l'indice des prix à la consommation et l'évolution de la population âgée de moins de 18 ans dans chaque communauté. L'augmentation du nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur n'est pas prise en compte, pas plus que la croissance économique, qui détermine pourtant en dernier ressort le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dont les entreprises ont besoin. Par ailleurs, la gratuité d'accès à l'enseignement obligatoire étant inscrite dans la loi et, depuis 1988, dans la Constitution, il n'y a donc qu'au niveau de l'enseignement supérieur que les communautés pourraient envisager d'accroître le minerval afin d'augmenter les ressources des établissements d'enseignement.

Ce mode de financement des communautés, et en particulier de l'enseignement à travers la dotation TVA, est rapidement devenu un carcan intenable, en particulier pour la Communauté française¹². La non-adaptation de la dotation TVA à l'évolution du produit national brut a placé les communautés dans une situation difficile, la croissance des dépenses scolaires étant très supérieure à la seule évolution de l'indice des prix à la consom-

L'enseignement rénové reste aujourd'hui le principe organisateur de l'école secondaire en Communauté française.

Chaque communauté dispose de trois sources de revenus : une partie de deux impôts perçus par le gouvernement central (la TVA et l'impôt des personnes physiques), des dotations et des recettes non fiscales.

La marge de manœuvre des communautés pour obtenir des ressources non fiscales est très faible compte tenu de la gratuité de l'enseignement obligatoire garantie par la Constitution.

Le mode de financement des communautés a conduit la Communauté française à prendre des mesures importantes d'austérité au début des années 1990.

mation. Malgré les différentes aides apportées par les Régions wallonne et bruxelloise, la Communauté française a dû prendre d'importantes mesures d'austérité, provoquant notamment la suppression de plusieurs milliers d'emplois dans l'enseignement secondaire au début des années 1990.

Ce n'est qu'en 2001 que des partis politiques francophones et flamands se sont accordés sur une modification en profondeur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (accords du Lambermont ou de la Saint-Polycarpe). D'une part, la dotation TVA aux deux grandes communautés est augmentée de manière progressive mais importante de 2002 à 2012. D'autre part, le montant de la dotation TVA évolue désormais progressivement en fonction de la croissance économique. Par contre, les moyens supplémentaires sont répartis progressivement selon le principe du « juste retour ¹³ », chaque communauté recevant, selon ce principe, une part proportionnelle au rendement de l'impôt des personnes physiques sur son territoire. Compte tenu du différentiel de croissance entre communautés, cela rend la répartition de la dotation TVA complémentaire plus favorable à la Flandre, même si la dotation de la Communauté française augmente en chiffres absolus.

L'adoption des lois spéciales appliquant les accords du Lambermont a nécessité l'abstention, au Parlement, du PSC (aujourd'hui CDH), qui était alors dans l'opposition. Le PSC a obtenu en échange un accord entre partis francophones sur l'usage futur, en Communauté française, du refinancement décidé en 2001. Cet accord intrafrancophone, connu sous le nom d'accord de la Saint-Boniface, réserve notamment une partie des moyens nouveaux à un meilleur financement des écoles subventionnées, tant communales et provinciales que libres. En contrepoint, il met fin à une différence importante entre le réseau de la Communauté française et le réseau subventionné. Jusqu'alors en effet, seules les écoles organisées par la Communauté française étaient contraintes d'inscrire tous les élèves répondant aux conditions générales d'inscription, ce qui empêchait en théorie ces écoles de sélectionner leurs élèves, alors que les écoles subven-

La loi de financement a été modifiée en 2001 dans un contexte budgétaire et économique plus favorable. Des moyens supplémentaires ont été alloués aux deux communautés et répartis progressivement selon un principe de « juste retour ».

tionnées ¹⁴ bénéficiaient de davantage de latitude (cf. plus bas, à propos des décrets « inscription »).

En 2011, alors que les accords du Lambermont sont largement appliqués, la situation financière de la Communauté française demeure très précaire, le gouvernement se trouvant devant l'incapacité de financer des politiques auxquelles il s'est pourtant engagé (cf. plus bas, les politiques de discrimination positive). Depuis 2004, les écarts avec la Communauté flamande sont passés à l'avantage du nord du pays, les dépenses publiques par élève-étudiant étant en effet devenues supérieures en Communauté flamande à celles de la Communauté française (de l'ordre de 5 % de différence dans l'enseignement obligatoire et de 15 % dans l'enseignement supérieur) ¹⁵.

Certains experts considèrent pourtant que la Communauté française est globalement bien financée. Robert Deschamps par exemple, évaluant le PIB virtuel de la partie francophone du pays, estime que les dépenses publiques dans l'enseignement francophone correspondent à un peu plus de 6 % de ce PIB, ce qui situerait l'enseignement francophone dans le haut du peloton des pays de l'OCDE ¹⁶. Relevons toutefois qu'une telle comparaison aboutirait probablement à des résultats assez différents si elle était menée en ne comparant entre elles que des régions ou que des pays.

La gestion financière du système scolaire

C'est la Communauté française qui assume l'essentiel de la charge financière de l'enseignement francophone. Dans le réseau dont elle est le pouvoir organisateur, elle le fait en assumant directement et intégralement les dépenses. Cependant, les établissements de ce réseau bénéficient d'une importante autonomie budgétaire et constituent des services à gestion séparée. Cela signifie que le chef d'établissement reçoit, pour les dépenses de fonctionnement (entretien des bâtiments, achats d'équipements et de matériel pédagogique, etc.), une dotation globale annuelle qu'il utilise de manière autonome selon les besoins de l'établisse-

La Communauté française assume l'essentiel de la charge financière de l'enseignement francophone. Pour son propre réseau, elle assume directement et intégralement les dépenses.

ment. Cette dotation est fixée en tenant compte des besoins des établissements et des possibilités financières de la Communauté.

Dans les autres réseaux, la Communauté française intervient par des mécanismes de subventionnement qui correspondent à des subventions-traitements et à des subventions de fonctionnement.

Pour les autres réseaux, elle intervient par des mécanismes de subvention.

Les subventions-traitements

Les salaires sont directement versés par la Communauté aux membres du personnel et ne transitent donc pas par leur employeur officiel, qu'il soit public ou privé. Ceci est une nouvelle illustration de la position singulière de l'enseignement subventionné, et en particulier de l'enseignement libre : l'enseignant signe un contrat d'engagement envers un employeur privé, mais il est payé par une autorité publique.

Pour tous les réseaux, le montant des subventions-traitements est égal aux traitements des membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française, excepté pour les religieux vivant en communauté, qui perçoivent des montants inférieurs. Le montant du traitement d'un enseignant dépend dès lors de trois paramètres : le niveau d'enseignement où il exerce, le diplôme qu'il détient et son ancienneté. En fonction du nombre d'élèves inscrits et, dans l'enseignement secondaire, des filières et des options fréquentées, l'administration calcule pour chaque établissement la dotation horaire dont il bénéficie (c'est ce qu'on appelle le « capital-période » dans l'enseignement fondamental et le « nombre total de périodes-professeur » dans l'enseignement secondaire). Les élèves inscrits au cours d'une année scolaire servent de référence pour l'année scolaire suivante : c'est sur cette base que les chefs d'établissement savent chaque année combien de professeurs ils peuvent engager.

Le salaire d'un enseignant dépend du niveau auquel il exerce, de son diplôme et de son ancienneté.

Les subventions des établissements scolaires sont proportionnelles au nombre d'élèves inscrits.

Les subventions de fonctionnement

Ces subventions sont versées directement aux pouvoirs organisateurs afin de leur permettre de couvrir des dépenses de chauffage, électricité, nettoyage, achat de fournitures scolaires, etc., et d'assurer la rémunération du personnel ouvrier. À nouveau, les

montants sont calculés en fonction du nombre d'élèves inscrits. Chaque élève donne droit à un montant forfaitaire défini par la loi du 29 mai 1959. Il existait à l'origine une grande différence entre les montants accordés pour l'enseignement fondamental et ceux octroyés pour les élèves de l'enseignement secondaire. Cette différence s'est amoindrie avec le vote du décret réorganisant l'enseignement fondamental en 1998.

Contrairement aux subventions-traitements, qui sont identiques dans tous les réseaux, ces forfaits de fonctionnement sont inférieurs aux dépenses de fonctionnement engagées pour les écoles organisées par la Communauté française. Cette différence est justifiée par la possibilité qu'ont les écoles subventionnées de mobiliser des ressources provinciales, communales ou privées (selon la nature du pouvoir organisateur). L'accord de la Saint-Boniface a atténué cette différence entre l'enseignement de la Communauté et les autres réseaux en permettant aux réseaux subventionnés, à partir de 2007, de bénéficier de 75 % de la dotation de fonctionnement accordée au réseau de la Communauté. On a vu plus haut que les subventions forfaitaires de fonctionnement accordées aux réseaux subventionnés dans la foulée du Pacte scolaire correspondaient déjà à cette proportion de 75 % ; mais, particulièrement depuis les années 1980, les subventions étaient devenues nettement inférieures à cette proportion des montants alloués à l'enseignement de la Communauté.

Les bâtiments scolaires

Le décret du 5 février 1990 précise, pour la Communauté française, les trois mécanismes d'intervention et de soutien aux investissements en matière de constructions scolaires. Pour le réseau de la Communauté, c'est cette dernière qui assume les dépenses relatives aux constructions scolaires, via un fonds inscrit au budget du Ministère de la Communauté française. Pour les écoles des provinces et des communes, un fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné intervient en capital dans les dépenses, et ce à hauteur de 60 % des investissements faits par les pouvoirs organisateurs. Enfin,

À la différence des subventions-traitements, les subventions de fonctionnement varient selon les réseaux.

Il en va de même en ce qui concerne les dépenses en matière de bâtiments scolaires.

un fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires intervient au bénéfice des réseaux subventionnés libre et officiel. Ce fonds garantit l'emprunt auprès de prêteurs reconnus et finance la partie de l'intérêt qui dépasse 1,25 %. Dans le cas de l'enseignement libre, s'agissant de bâtiments privés, les pouvoirs organisateurs n'ont *a priori* pas accès à une aide publique pour les investissements. Toutefois, eu égard aux difficultés particulières rencontrées dans certains établissements (pour des questions de vétusté, de sécurité, d'hygiène...), des programmes prioritaires de travaux en faveur des bâtiments scolaires devraient permettre, dans le futur, un soutien exceptionnel aux établissements dont les infrastructures sont les plus précaires et déficientes. Ces programmes devraient bénéficier à des établissements de tous les réseaux.

Les fédérations, les syndicats et les associations de parents

Les principaux acteurs collectifs directement impliqués dans les questions scolaires sont les fédérations de pouvoirs organisateurs, les syndicats d'enseignants et les associations de parents ¹⁷. Un bref recensement de ces acteurs montre une fois de plus à quel point le champ scolaire est traversé par la division entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre.

Les fédérations de pouvoirs organisateurs et le SeGEC

Le principe, fondateur, de la liberté d'enseignement a favorisé la multiplication des initiatives publiques et privées en matière scolaire. Face à une telle dispersion, les pouvoirs organisateurs se sont regroupés au sein de fédérations dont l'objectif majeur est d'assurer la défense des intérêts de leurs membres. Pendant longtemps, ces fédérations de pouvoirs organisateurs n'ont joué qu'un rôle informel, tâchant à la fois de servir leurs affiliés et d'orienter les décisions politiques en fonction des intérêts qu'elles représen-

La division du système scolaire entre enseignement officiel et enseignement libre se retrouve au niveau des principaux acteurs collectifs : les fédérations de pouvoirs organisateurs, les syndicats d'enseignants et les associations de parents.

tent. En Communauté française, depuis le décret « missions » de 1997 (art. 74), ces fédérations sont reconnues officiellement comme organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs, et sont habilitées à représenter leurs affiliés lors des concertations officielles avec les autorités politiques. Ces organes sont les suivants :

- un organe représentant les pouvoirs publics subventionnés organisant des écoles fondamentales ordinaires ou spéciales et des écoles secondaires spéciales : le Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP) ;
- un organe représentant les pouvoirs publics subventionnés organisant des écoles secondaires : le Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel neutre subventionné (CPEONS) ;
- un organe représentant les pouvoirs organisateurs de l'enseignement catholique : l'Association des pouvoirs organisateurs de l'enseignement catholique (APOEC) ;
- un organe représentant les pouvoirs organisateurs d'enseignement libre subventionné de caractère non confessionnel : la Fédération des écoles libres subventionnées indépendantes (FELSI).

Par ailleurs, l'enseignement catholique présente la particularité d'avoir créé également un organe, le Secrétariat général de l'enseignement catholique (SeGEC), chargé d'assurer la coordination et l'unité de l'enseignement catholique en Communauté française et en Communauté germanophone. Dans les faits, le SeGEC est le principal interlocuteur des pouvoirs publics pour ce qui concerne l'enseignement catholique.

Les syndicats d'enseignants

Les syndicats d'enseignants sont également structurés en fonction du clivage enseignement officiel/enseignement libre, bien que certaines centrales comptent des membres issus tant de l'enseignement officiel que de l'enseignement libre.

Dans l'enseignement officiel, deux organisations syndicales sont rattachées aux centrales compétentes pour les services

publics. Elles ne recrutent dès lors que dans l'enseignement officiel. Il s'agit :

- de la Centrale générale des services publics (CGSP), rattachée à la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) ;
- du Syndicat libre de la fonction publique (SLFP), rattaché à la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

Les travailleurs de l'enseignement officiel ont aussi la possibilité de s'affilier auprès de la Confédération des syndicats chrétiens - Enseignement (CSC-Enseignement).

Les enseignants du réseau libre peuvent s'affilier soit à la CSC-Enseignement, soit auprès de deux centrales spécifiques rattachées aux syndicats socialiste et libéral, qui assimilent les travailleurs de l'enseignement libre à des travailleurs du secteur privé. Il s'agit d'une part du Syndicat des employés, techniciens et cadres - Enseignement libre (SEL) rattaché à la FGFB et d'autre part de l'Association professionnelle du personnel de l'enseignement libre (APPEL), rattachée à la CGSLB.

Les associations de parents

Enfin, au niveau des associations de parents, l'Union des fédérations des associations de parents de l'enseignement catholique (UFAPEC) cohabite avec la Fédération des associations de parents d'élèves de l'enseignement officiel (FAPEO).

Conclusion

Le système d'enseignement en Communauté française est un système décentralisé, et marqué par l'histoire des guerres scolaires entre catholiques et laïques. La fragmentation entre réseaux est une de ses caractéristiques majeures. Le Pacte scolaire a certes constitué un tournant vers la reconnaissance mutuelle des différents réseaux et une relative égalité de traitement au plan financier (compte tenu des ressources complémentaires que les écoles subventionnées peuvent obtenir). Dans la période qui a

suivi le Pacte, des projets plus ambitieux ont été défendus afin de faire converger les réseaux, voire de les fondre dans un réseau unique et pluraliste, projet qui figurera au programme de différents partis pendant de nombreuses années. La convergence restera cependant limitée : le Pacte scolaire a en définitive renforcé financièrement chaque réseau, ce qui a encouragé leur maintien. La communautarisation de l'enseignement en 1988 a encore accentué cet état de fait en inscrivant dans la Constitution des règles inspirées du Pacte scolaire, accentuant ainsi le poids d'un compromis issu de controverses philosophiques.

Par ailleurs, la communautarisation de l'enseignement et la réforme des principes de financement des communautés en 1988-1989 constituent une inflexion importante. Il va en résulter des contraintes budgétaires très strictes pour l'enseignement francophone, ainsi que des politiques de rationalisation de l'offre et de diminution de l'emploi enseignant qui susciteront de vastes mouvements de protestation de la part des enseignants en 1990 et en 1995.

C'est dans ce contexte que la décennie 1990 sera marquée par de profondes réformes. À défaut de pouvoir répondre d'emblée à la revendication de refinancement de l'enseignement qui va traverser toute la décennie, le monde politique francophone va répondre aux reproches qui lui sont fait de se cantonner à une politique budgétaire. Avec notamment la réforme du premier degré et le décret « missions » (voir troisième partie), il va définir les finalités du système et mettre en place une réforme ambitieuse du curriculum, de la pédagogie et de l'évaluation du système d'enseignement. Les structures seront aussi légèrement infléchies.

Ces réformes avaient aussi pour but de tenir compte des critiques croissantes à l'égard des mauvais résultats du système scolaire. La politique menée depuis les années 1990 est donc moins dominée qu'auparavant par la question des équilibres entre les principaux réseaux d'enseignement et, au-delà, entre les différents partis impliqués : la Communauté française se préoccupe dorénavant de l'activité même de son système d'enseignement pour en améliorer les résultats.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉSULTATS DU SYSTÈME SCOLAIRE ET L'ENJEU DE L'ÉGALITÉ

On peut juger la qualité d'un système d'enseignement à partir de son égalité, de son efficience, de son efficacité ou encore de son équité.

Historiquement, la manière d'aborder les résultats du système a évolué. La question de l'égalité a émergé la première. Par ailleurs, c'est sur cet aspect qu'ont porté la majorité des études disponibles : les rapports entre l'école et les inégalités ont focalisé l'attention de la sociologie de l'éducation, qui en a fait son thème central depuis plus de quarante ans. Néanmoins, des préoccupations plus récentes en termes d'efficacité sont au cœur de plusieurs enquêtes internationales.

Nous présenterons dans cette deuxième partie les données qui se dégagent d'une série d'études portant principalement sur les inégalités scolaires en Communauté française, puis nous tenterons d'éclairer les processus qui contribuent à produire ces inégalités, réalité majeure sur laquelle butent les politiques éducatives à visée égalitariste.

L'enjeu de l'égalité

L'égalité face à l'école est un enjeu déjà ancien en Belgique, qui traverse toute l'histoire du système scolaire. On peut lire cette évolution historique comme une succession d'étapes vers la démocratisation, depuis l'ouverture de l'instruction élémentaire à tous jusqu'à la tentative de mise en œuvre d'une école de l'égalité des résultats¹⁸. Cet enjeu de la démocratisation ne s'est pas posé uniquement en Belgique mais dans l'ensemble des pays européens, contrairement à l'enjeu central autour duquel s'est construit le système scolaire belge, à savoir le clivage autour du rôle qu'il fallait accorder aux initiatives privées et publiques dans l'organisation de l'école.

L'enjeu de l'égalité à l'école est lié à celui de la démocratisation du système scolaire.

Égalité et équité : clarification des termes	
Égalité d'accès	L'égalité d'accès est la revendication la plus ancienne, défendue par les progressistes des 18 ^e et 19 ^e siècles. Elle correspond au <i>droit de tous à l'instruction</i> . Cette revendication est à l'origine du combat pour la gratuité de l'enseignement et, dans une large mesure, pour l'obligation scolaire.
Égalité de traitement	Il s'agit de <i>donner la même chose à tous les élèves et de faire la même chose avec tous</i> , même si, au départ et à l'arrivée, des inégalités existent et subsistent. L'égalité de traitement suppose donc la même école pour tous les enfants, le plus longtemps possible. Dans les années 1960, cette revendication sous-tend, en Europe, l'intégration de diverses filières scolaires au sein de structures plus unifiées (le collège unique en France, l'enseignement rénové en Belgique, les <i>comprehensive school</i> au Royaume-Uni). Au nom de l'égalité de traitement, certains revendiquent aussi une définition la plus centralisée possible des objectifs, des ressources et des orientations pédagogiques, afin de mettre chaque élève dans des conditions de formation semblables.
Égalité des résultats ou égalité des acquis de base	Au sens strict, l'égalité des résultats correspond à une situation où <i>tous les élèves obtiennent des performances égales</i> à l'issue d'une période de formation. Cette notion est surtout utile pour mesurer l'ampleur de l'écart face à une telle ambition. Beaucoup d'auteurs parlent aussi d'égalité des acquis de base, c'est-à-dire l'égalité d'accès à un niveau commun de base. Notons que l'égalité des acquis de base tolère des différences importantes entre élèves puisque les écarts entre eux peuvent être considérables dans les résultats obtenus au-delà du socle commun.
Égalité des chances	L'égalité des chances est un terme dont les usages varient en sciences sociales. Au sens strict, dans une perspective méritocratique, le principe d'égalité des chances renvoie au souci d'offrir à chacun, quelle que soit son origine, des <i>opportunités</i> égales d'apprentissage et de formation. Mais le principe d'égalité des chances est souvent mobilisé dans une acception un peu différente, à laquelle nous ferons souvent référence par la suite. L'égalité des chances renvoie alors non pas à l'organisation du système scolaire (opportunités ou chances égales), mais aux résultats des élèves à la sortie de l'école (résultats égaux). Il s'agit dès lors de <i>viser une probabilité égale, pour les membres de groupes différents, d'accéder aux diplômes ou à des seuils de performances scolaires</i> . Dans cette perspective, des différences peuvent exister entre individus, mais globalement les filles devraient obtenir des résultats semblables à ceux des garçons, les enfants d'ouvriers à ceux des cadres, les élèves d'origine étrangère à ceux d'origine nationale, etc.
Équité	La référence à l'équité suppose qu'on ait renoncé à atteindre l'égalité au sens strict. Il ne s'agit plus de donner ou de viser la même chose pour chacune des catégories prises en considération. L'équité repose sur l'idée qu'il est juste de distribuer les ressources de manière inégale pour faire face à des situations inégales. La politique de discrimination positive est un exemple de politique d'équité : il s'agit d'accorder plus de ressources aux écoles qui accueillent en grand nombre des élèves issus de milieux défavorisés.

La revendication d'égalité des chances apparaît après la Seconde Guerre mondiale pour des raisons économiques (reconstruction du pays ; théorie du capital humain selon laquelle l'éducation représente un investissement pour une nation ; mutations technologiques demandant une main-d'œuvre plus qualifiée) et idéologiques (égalitarisme ; État-providence ; progrès social). Dans certains pays comme la France, la voie suivie pour égaliser les chances est la recherche de l'égalité de traitement dans l'école : on n'abolit pas la sélection au sein des parcours scolaires, mais la sélection se fonde sur le mérite et ne joue qu'après avoir offert des conditions d'enseignement similaires à tous les élèves.

En Belgique, cette ambition se traduira par l'instauration de l'enseignement rénové. Celui-ci instaure un degré d'observation durant les deux premières années du secondaire (au sein duquel la grande majorité des élèves bénéficie d'un programme d'enseignement en bonne partie commun), et ensuite une diversité de filières de formation générale, technique ou professionnelle. Les deux premières années de l'enseignement secondaire sont dès lors caractérisées par un curriculum partiellement commun et par la possibilité complémentaire qu'ont les élèves de se confronter à des disciplines diverses avant de poser un choix d'orientation plus fondamental, dès la troisième année. Cette structure s'appuie sur la volonté d'offrir à chaque élève jusqu'à 14 ans un traitement à peu près équivalent (égalité de traitement), susceptible de donner à chacun, indépendamment de son origine sociale, des possibilités de promotion par l'école (égalité des chances). Mais l'enseignement rénové s'appuie aussi sur une philosophie d'inspiration personnaliste qui met l'accent sur l'épanouissement de l'enfant (lequel peut passer par des voies diversifiées), et sur un discours œcuménique proclamant l'égalité digne des diverses filières d'enseignement, c'est-à-dire, en quelque sorte, une multiplicité de formes d'excellence. L'enseignement rénové va dès lors se traduire simultanément par une réforme des structures qui, officiellement, postpose le moment du choix entre les filières, et par la mise en œuvre d'un ensemble très complexe d'options et de parcours différenciés, et ce dès le début de l'enseignement secondaire, rendant finalement plus opaque la hiérarchisation des parcours, qui ne disparaît pas.

En Belgique, l'ambition de l'égalité des chances se traduit par l'instauration de l'enseignement rénové.

Cette vision qui rejette les normes uniques et plaide pour le droit à la différence a produit des résultats discutables du point de vue de l'objectif d'égalité. En effet, dans un système social hiérarchisé, toutes les connaissances ne sont pas équivalentes : certaines offrent beaucoup plus de chances que d'autres d'accéder à un statut professionnel ou social supérieur. Il n'est pas scandaleux de le reconnaître, ni de constater que ces connaissances et comportements clés (la capacité à l'abstraction, au raisonnement rigoureux...) sont inégalement répartis dans la population, et donc parmi les élèves. La vraie démocratisation passe par là, et suppose que l'école cherche à transmettre ces acquis à tous malgré les inégalités de départ.

Dans le courant des années 1970, l'égalité de traitement est la cible de la sociologie critique de l'éducation. Le livre de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron intitulé *La Reproduction* (1970) est un élément clé de ce courant de pensée critique. La dénonciation est la suivante : en traitant de manière égale des enfants *a priori* inégaux, l'école reste aveugle face aux différences de potentiel scolaire existant entre les enfants. Cette indifférence face aux inégalités concrètes a un double effet : d'abord, l'école reproduit ces inégalités au lieu de les réduire, les enfants issus de milieux mieux préparés obtenant de meilleurs résultats que les autres ; ensuite, l'école légitime ces inégalités en faisant croire qu'elle donne les mêmes chances à tous les élèves et que les différences dans les résultats sont uniquement dues aux différences de talent et de mérite propres aux élèves.

Tenir compte de ces mécanismes de reproduction des inégalités suppose une différenciation des moyens (discrimination positive) afin de garantir à tous, pendant la scolarité obligatoire, les moyens d'atteindre une formation de base identique et de haut niveau. En Belgique, comme on le verra dans la troisième partie, cela correspond davantage à la politique scolaire qui sera menée au cours des années 1990 par la Communauté française. Progressivement, on passe dès lors à de nouvelles revendications en termes d'équité et d'égalité des acquis de base.

La sociologie critique dénonce au cours des années 1970 la reproduction par l'école des inégalités sociales préexistantes, mais plus encore le fait qu'elle légitime les inégalités en traitant de manière égale des enfants *a priori* inégaux.

Les données sur les inégalités

L'inégalité des acquis de base

Les élèves qui achèvent avec fruit l'enseignement primaire, qu'il soit ordinaire ou spécial, se voient délivrer un certificat d'études de base (CEB). En moyenne, 93,3 % des élèves scolarisés en sixième année de l'enseignement primaire ordinaire obtiennent leur CEB. Sur 49 952 élèves en 5^e primaire en 2004-2005, ils étaient, deux ans plus tard, 4 193 à quitter le primaire sans avoir décroché ce certificat. Ces élèves ont la possibilité de l'obtenir en 1^{ère} et en 2^e année du secondaire. Cela signifie qu'un nombre non négligeable d'élèves ne disposent pas des acquis de base minimaux au sortir de l'enseignement primaire, et mettent un an voire deux ans de plus que les autres élèves pour les atteindre. Les résultats des enquêtes PISA qui évaluent les compétences en lecture et en mathématiques des élèves de 15 ans tendent également à indiquer que l'égalité des acquis de base demeure un idéal difficilement accessible. Selon les résultats de PISA 2006, en Communauté française, 26,3 % des élèves de 15 ans obtiennent de très faibles résultats en lecture (niveaux 0 et 1 sur l'échelle de lecture PISA), ce qui constitue une proportion de mauvais lecteurs supérieure de plus de 2 % à la moyenne des 27 pays de l'Union européenne (24,1 %).

Chaque année, des milliers d'élèves quittent l'école primaire sans maîtriser les acquis de base.

L'inégalité selon l'origine sociale et culturelle

Idéalement, l'étude des inégalités selon l'origine socioculturelle devrait pouvoir se fonder sur la connaissance des caractéristiques socioprofessionnelles des parents (profession du père et de la mère), de leurs diplômes, ou encore du capital culturel de la famille. En Belgique, ces données étaient recueillies par l'administration de l'Éducation nationale jusqu'au début des années 1980. Depuis lors, on n'en dispose plus. Les rares études belges qui permettent d'appréhender les inégalités selon les milieux sociaux montrent que les inégalités scolaires sont liées à l'origine sociale dès le début de l'enseignement primaire, et restent dépendantes de ce facteur par la suite.

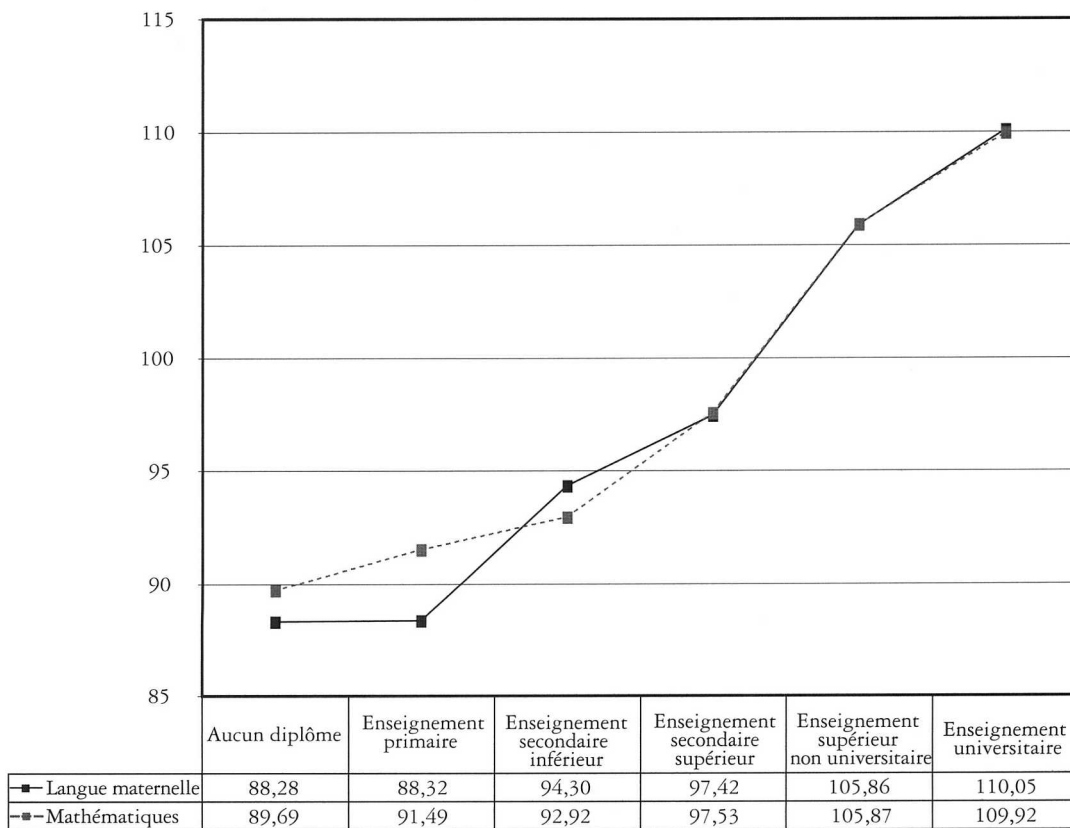
Une recherche conduite en 2005-2006 auprès de 2 000 élèves provenant de 52 écoles du réseau libre francophone ¹⁹ montre

qu'à la fin de l'enseignement fondamental, une part importante des différences de performances scolaires entre élèves peut être attribuée aux ressources socioculturelles de la famille, même s'il existe par ailleurs des différences non négligeables selon l'environnement d'apprentissage (classe et école fréquentées).

L'environnement socioculturel des enfants, appréhendé à partir du niveau de diplôme ou à partir de la profession des parents de l'enfant, contribue pour une part importante à expliquer les inégalités d'acquisition à la fin de l'enseignement fondamental. En moyenne, plus les parents de l'enfant ont obtenu un diplôme élevé, plus ce dernier obtient des scores élevés à une épreuve externe réalisée en fin d'année.

Le capital culturel hérité de la famille est le facteur le plus constant et le plus décisif dans la trajectoire scolaire d'un enfant.

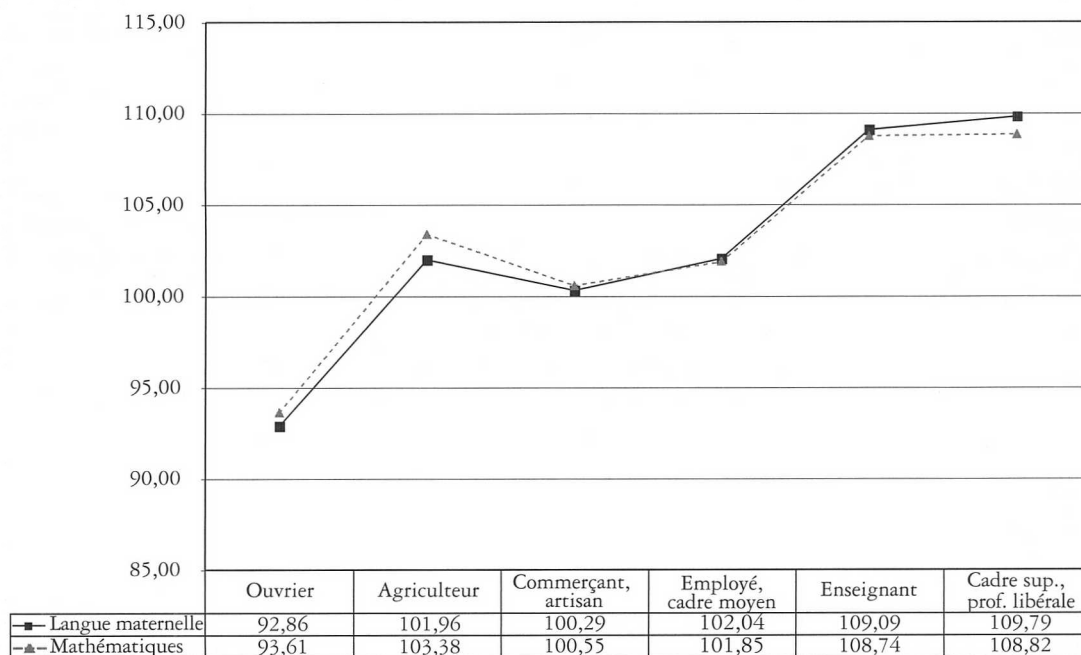
Moyenne des scores à la fin de l'enseignement primaire en langue maternelle et en mathématiques selon le diplôme de la mère



Source : Girsef, 2005-2006, résultats non publiés, calculs réalisés à partir de la base de données comprenant 2 000 élèves de 52 écoles du réseau libre francophone

Il en va de même en ce qui concerne la profession exercée par les parents et la performance des enfants. Les différences de performance en langue maternelle ainsi qu'en mathématiques sont très fortement associées au métier exercé par les parents. Les différences d'acquisition sont exprimées dans les deux graphiques, ci-dessus et ci-dessous, par des scores standardisés dont la moyenne a été fixée à 100 et dont l'écart-type vaut 15. Sachant qu'on considère couramment qu'une différence de 0,8 écart-type (ou 12 points) est importante, qu'une différence de 0,4 écart-type (ou 6 points) est moyenne et qu'une différence de 0,2 écart-type (ou 3 points) est modeste, on observe en l'occurrence des différences considérables : en moyenne, la différence de score en langue maternelle entre un élève dont la mère est universitaire et un élève dont la mère ne possède aucun diplôme vaut 1,45 écart-type (21,7 points), tandis que la différence de score en mathématiques entre un élève dont le père est cadre supérieur et un élève dont le père est ouvrier égale 1 écart-type (15 points).

Moyenne des scores à la fin de l'enseignement primaire en langue maternelle et en mathématiques selon le métier exercé par le père



Source : Girsef, 2005-2006, résultats non publiés, calculs réalisés à partir de la base de données comprenant 2 000 élèves de 52 écoles du réseau libre francophone

Ces résultats confirment un des faits les plus solidement établis par la sociologie de l'éducation, à savoir que le capital culturel (appréhendé notamment à travers l'instruction des deux parents) est le facteur le plus constant et le plus décisif dans la trajectoire scolaire d'un enfant.

L'inégalité selon l'origine nationale

La même étude présente des données intéressantes sur les résultats scolaires des jeunes issus de l'immigration. Au premier abord, on observe qu'en moyenne ceux-ci réussissent moins bien à l'école que les élèves d'origine belge. Dans leur 10^e année d'études, 26,4 % des jeunes issus de l'immigration (notion qui se réfère à l'ascendance des enfants, indépendamment de leur nationalité) ont redoublé plus d'une fois, contre 19,6 % des Belges d'origine. Par ailleurs, pour cette même 10^e année, les jeunes d'origine belge sont proportionnellement plus nombreux à se maintenir dans la filière générale (54 % contre 43,6 %).

Cependant, ce constat est à nuancer. En effet, le handicap des enfants d'immigrés disparaît lorsque l'on effectue une comparaison à origine sociale égale. Ils affichent alors des résultats équivalents, voire légèrement meilleurs, à ceux des enfants d'origine belge. Les difficultés scolaires semblent donc d'abord attribuables à une origine sociale défavorisée. En effet, 53 % des élèves issus de l'immigration ont un père ouvrier contre 22 % des élèves d'origine belge, et 36 % de ces derniers ont un père diplômé d'études supérieures contre seulement 18 % d'enfants d'immigrés²⁰. Cela n'empêche pas que l'origine, voire le stigmatisme ethnique, joue un rôle discriminatoire au niveau de l'orientation. Les jeunes d'origine immigrée subiraient ainsi des réorientations prématurées vers la filière professionnelle²¹.

L'inégalité selon le sexe

À l'heure où certains s'interrogent sur le bien-fondé de regrouper filles et garçons dans des établissements scolaires mixtes, on ne dispose pas d'étude en Communauté française élucidant les processus de production des inégalités selon le sexe.

Les jeunes issus de l'immigration réussissent moins bien à l'école que les élèves d'origine belge car, en moyenne, ils sont d'origine sociale et culturelle plus défavorable. L'origine nationale peut en outre avoir un effet de stigmatisme et entraîner des discriminations dans l'orientation scolaire.

Néanmoins, des données ont été produites par des chercheurs s'intéressant aux mécanismes d'orientation internes à l'école. Nous les reprenons au point suivant.

Les variations de trajectoire et de réussite

De nombreuses recherches ont montré que le système scolaire et son organisation jouent un rôle dans la production des inégalités. À partir du moment où la quasi-totalité d'une classe d'âge poursuit sa scolarité jusqu'à 18 ans, les mécanismes d'orientation et de sélection internes au système deviennent une des principales voies par lesquelles les inégalités culturelles et sociales se traduisent en inégalités scolaires. De ce fait, de nombreux chercheurs belges se sont penchés sur ces processus internes au système, en présupposant le plus souvent que ces processus étaient loin d'être neutres sur le plan de l'égalité des chances entre groupes sociaux ou entre origines nationales.

a) Les taux de redoublement

Le redoublement est une décision administrative à laquelle un conseil de classe peut recourir en cas d'échec scolaire. Il se traduit, pour l'élève, par le fait de devoir recommencer l'année scolaire achevée au lieu de passer dans l'année supérieure.

Les statistiques disponibles indiquent que le redoublement est abondamment employé dans le système scolaire de la Communauté française. On se contentera ici de mentionner quelques chiffres afin de fixer les esprits²². L'édition 2009 des indicateurs de l'enseignement renseigne que « dans une classe de l'école primaire, en moyenne, près d'un élève sur vingt redouble, alors qu'à l'école secondaire, on dénombre plus d'un élève redoublant sur sept ». Le pourcentage d'élèves qui redoublent dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire varie selon les années. Fréquent en début d'enseignement primaire (avec un taux proche de 7 %), le redoublement se réduit de moitié en sixième primaire. Ceci est vraisemblablement dû au fait que les élèves âgés de 13 ans ou qui ont déjà redoublé passent en principe directement en secondaire (en l'occurrence, ne disposant

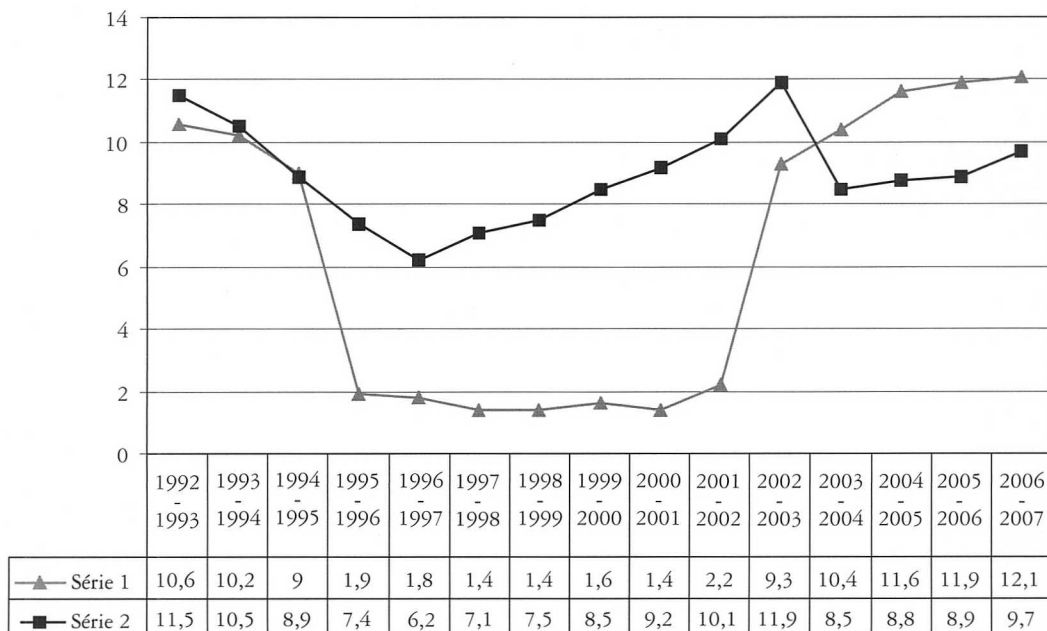
Au-delà des caractéristiques des élèves, le système scolaire et son organisation jouent un rôle propre dans la production des inégalités, via les mécanismes de redoublement et de réorientation au sein des filières.

Le mécanisme du redoublement reste très employé dans le système scolaire belge francophone, malgré le développement de politiques visant à restreindre son usage depuis le milieu des années 1990.

pas de leur CEB, ils sont admis en « 1^{ère} accueil » ou « 1^{ère} B »). Dans l'enseignement secondaire, c'est en troisième et en cinquième année, deux périodes charnières pour la trajectoire scolaire, que l'on redouble le plus (toutes filières confondues, près de 20 % des élèves de troisième redoublent ; ils sont 17 % dans ce cas en cinquième). Les taux de redoublement les plus faibles se rencontrent en dernière année (un peu plus de 7 % en sixième), ce qui tient probablement aux décrochages ou abandons d'élèves majeurs délivrés de l'obligation scolaire. En primaire comme en secondaire, les filles présentent un taux de redoublement systématiquement inférieur à celui des garçons. Les taux enregistrés pour les filles sont en moyenne inférieurs de 25 % à ceux des garçons.

Même si, depuis une quinzaine d'années, plusieurs réformes pédagogiques ont cherché à diminuer le nombre de redoublements, ceux-ci restent fréquents dans le système scolaire de la Communauté française. Au sein du premier degré de l'enseignement secondaire, le taux de redoublement avait fortement diminué suite aux mesures prises pour l'interdire en fin de première année (réforme du premier degré, 1994). Depuis 2001-2002, suite à la possibilité donnée aux établissements d'organiser une première année complémentaire (qui constitue, en pratique, une année de redoublement pédagogiquement adaptée, cf. plus bas) en lieu et place du principe de passage automatique instauré en 1994-1995, les taux qui enregistrent le pourcentage d'élèves inscrits en « année complémentaire ²³ » ont rapidement retrouvé un niveau proche à celui qui prévalait au début des années 1990. Ils atteignent désormais 12 % en première secondaire (cf. graphique ci-dessous, série 1) et près de 10 % en deuxième secondaire pour l'année 2006-2007 (série 2).

Évolution des taux de redoublement (%) en première et deuxième année de l'enseignement secondaire, entre 1992-1993 et 2006-2007



Source : Indicateurs de l'enseignement, Ministère de la Communauté française / Etnic

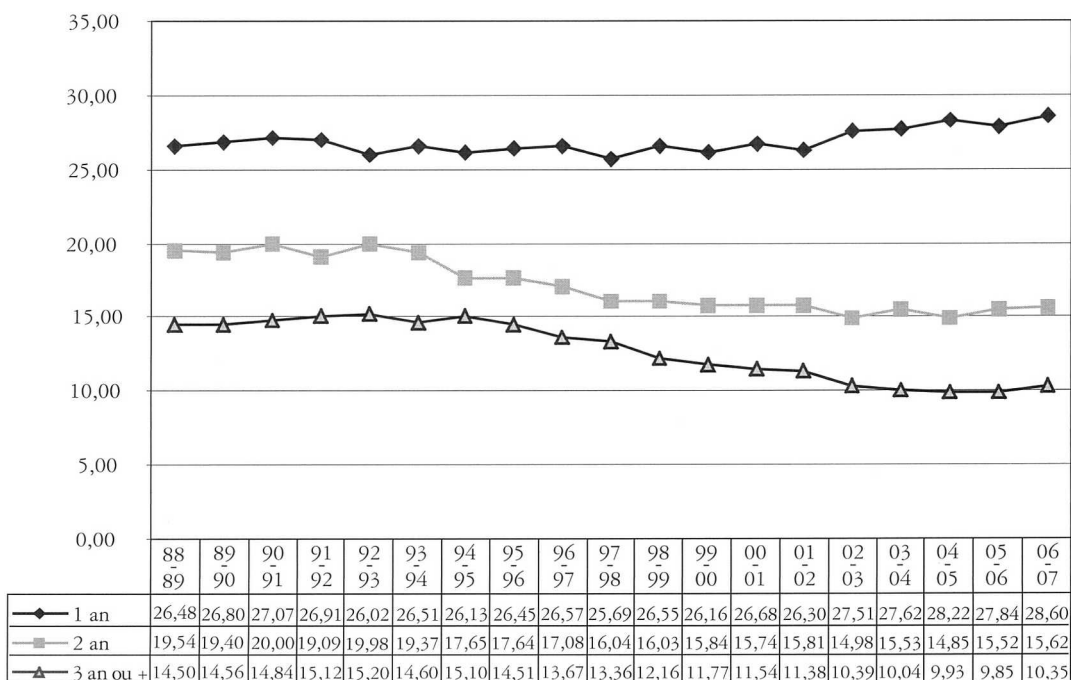
b) Les taux de retard

L'analyse gagne à être complétée par l'examen de l'évolution des taux de retard. On appelle « en retard » un élève dont l'âge est supérieur à l'âge théorique requis pour atteindre le niveau d'enseignement auquel il se situe. Cet indicateur, souvent mobilisé pour analyser l'ampleur de l'échec scolaire, montre pour sa part une tendance à la diminution sur la longue période. L'évolution contrastée des taux de redoublement et des taux de retard s'explique parfaitement. Par définition, le second indicateur agrège les élèves qui sont en retard d'exactly un an, ceux en retard d'exactly deux ans et ceux en retard de trois ans ou plus. Or, si globalement le taux de retard tend à diminuer ces trente dernières années, cette évolution est surtout due à la diminution de la proportion d'élèves cumulant plusieurs années de retard. L'organisation de la scolarité en cycles dans l'enseigne-

La limitation du redoublement a entraîné une diminution du taux de retard supérieur à un an.

ment primaire et au premier degré du secondaire limite automatiquement le nombre d'années de retard que l'on peut cumuler puisque les élèves sont tenus de parcourir les cycles en un temps déterminé (7 ans, voire exceptionnellement 8 ans, pour le primaire, et 3 ans maximum pour le premier degré du secondaire). L'évolution des taux de retard poursuit ainsi une tendance à la baisse amorcée sous l'effet de la limitation légale de la durée maximale des études primaires à sept années (loi du 29 juin 1983).

**Évolution des pourcentages d'élèves en retard (un an, deux ans, trois ans ou plus)
pour l'ensemble des six années de l'enseignement secondaire, toutes filières confondues,
entre 1988-1989 et 2006-2007**



Source : Indicateurs de l'enseignement, Ministère de la Communauté française / Ethnic

Au-delà des taux de redoublement, les indicateurs de l'enseignement montrent que les conseils de classe délivrent de plus en plus d'attestations de restriction. À côté des attestations de réussite (AOA) et d'échec (AOC), un conseil de classe a en effet la possibilité de délivrer un troisième type d'attestation, l'attestation de réussite avec restriction (AOB), qui permet aux élèves dont les résultats scolaires ne sont pas jugés pleinement satisfaisants d'accéder à l'année supérieure à condition de s'orienter vers une filière ou une option différente de celle suivie l'année en cours. Au terme de la 2^e année commune ou complémentaire de l'enseignement secondaire, les attestations de restriction sont plus nombreuses que les attestations d'échec (18 % contre 7 %). Cette logique d'orientation négative concourt à la dévalorisation des enseignements techniques et professionnels, puisque ces filières sont implicitement conçues comme des filières de relégation.

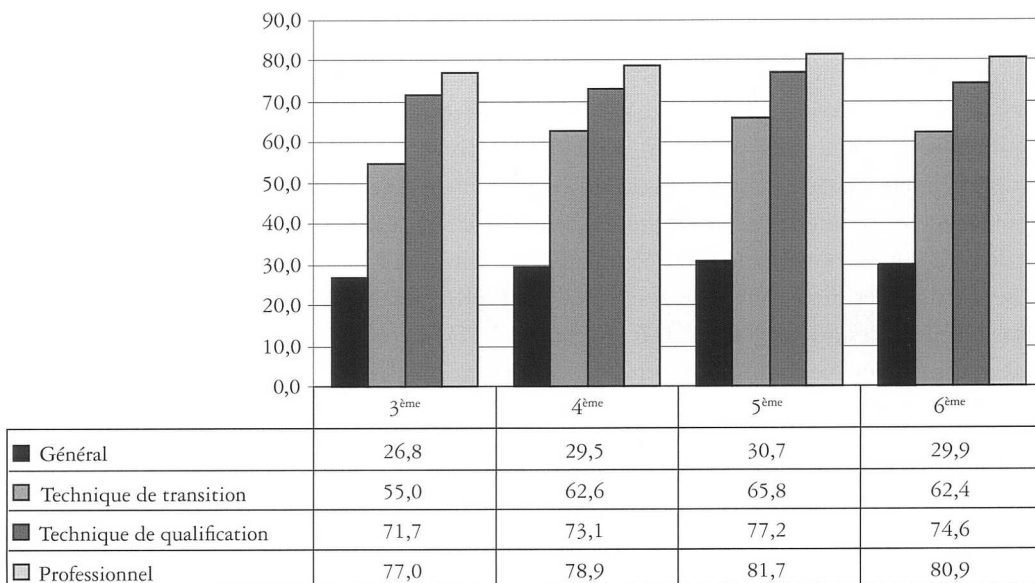
c) Du redoublement à la réorientation

Le redoublement lui-même annonce souvent une orientation vers l'enseignement technique ou professionnel, et apparaît également à l'origine d'importants effets sur la trajectoire scolaire et post-scolaire des élèves. L'orientation des élèves s'inscrit en effet dans une offre d'enseignement secondaire diversifiée, et hiérarchisée de façon manifeste ou diffuse. Cette hiérarchisation peut être appréhendée à travers plusieurs indices. La part d'élèves en retard scolaire dans chacune des filières de formation est un premier indice : les taux de retard sont les plus élevés dans les filières les moins bien considérées. En outre, le mouvement entre les filières (ou « sections ») est à sens unique : on passe de l'enseignement général à l'enseignement technique ou professionnel, alors que les mouvements en sens inverse sont exceptionnels. Enfin, on ne peut oublier qu'au-delà de la fréquentation de l'école secondaire, les diplômes de l'enseignement secondaire général et, dans une certaine mesure, de l'enseignement technique de transition sont ceux qui permettent d'accéder aux formations d'enseignement supérieur les plus valorisées et, par la suite, aux emplois les plus prestigieux.

Ces dernières années les élèves en échec scolaire sont de plus en plus fréquemment orientés vers les filières techniques et professionnelles. La réorientation tend ainsi à se substituer au redoublement.

Le redoublement lui-même annonce souvent une réorientation de l'élève vers les filières techniques ou professionnelles, moins valorisées socialement que l'enseignement général.

**Proportion d'élèves en retard d'au moins un an en fonction de l'année
et de la filière fréquentée (2006-2007)**



Source : Indicateurs de l'enseignement, Ministère de la Communauté française / Ethnic

d) L'accès à l'enseignement supérieur

L'université attire relativement plus d'enfants de milieux aisés que l'enseignement supérieur non universitaire. Le recrutement de l'enseignement supérieur de type court semble plus démocratique que celui de l'enseignement de type long, universitaire ou non universitaire. À l'université, la démocratisation varie selon les facultés : la reproduction des inégalités sociales est plus marquée en sciences appliquées, en sciences économiques et de gestion et en médecine. Malgré la croissance rapide de l'enseignement supérieur et l'augmentation des effectifs, la démocratisation de l'enseignement supérieur et surtout universitaire reste modeste. Certains dénoncent ainsi un « effet Matthieu ²⁴ », puisque la collectivité finance un enseignement dont seule une minorité profite directement. D'autre part, la réorientation au sein de l'enseignement supérieur est plus fréquente chez les étudiants d'origine sociale

La démocratisation de l'enseignement supérieur reste modeste, particulièrement dans les facultés universitaires les plus prestigieuses (économie, médecine, droit, sciences appliquées).

modeste, et elle les conduit à revoir davantage que les autres leurs ambitions d'études à la baisse. Enfin, une proportion importante d'étudiants renoncent d'eux-mêmes à entreprendre certaines études parce qu'ils jugent leurs aptitudes intellectuelles insuffisantes²⁵. Ce processus d'auto-sélection est étroitement lié à l'origine socioculturelle des étudiants concernés. Cette auto-sélection d'origine sociale des jeunes face à l'enseignement universitaire a été étudiée dans une enquête récente menée auprès de plus de 2 000 jeunes de dernière année de l'enseignement secondaire²⁶. L'enquête montre que, à parcours scolaire équivalent, le diplôme des parents, les pratiques culturelles familiales et les représentations des parents relatives à l'enseignement universitaire influencent de manière significative les choix d'études supérieures. De même, une analyse secondaire de l'enquête PISA²⁷ fait apparaître qu'à l'âge de 15 ans, les aspirations en matière d'études supérieures sont lourdement influencées par le diplôme des parents, même après avoir pris en considération les compétences scolaires effectives des élèves telles que mesurées dans ces enquêtes internationales.

On retrouve par ailleurs un impact clair de la filière fréquentée dans le secondaire sur le choix des études supérieures et sur la réussite de ces études. Seule une minorité de nouveaux inscrits à l'université provient des filières techniques ; en outre, ces étudiants sont ceux qui enregistrent les taux de réussite les plus bas et les taux d'abandon les plus élevés à l'université, à l'inverse des étudiants ayant suivi des filières « nobles » (comme la filière « latin-math »), qui débouchent à l'université sur un taux de réussite élevé et un taux d'abandon très bas. Ce sont les mêmes filières prisées qui conduisent très largement aux secteurs universitaires les plus porteurs, ceux des sciences et, principalement, le secteur des sciences appliquées.

Si la Communauté française a connu une forte croissance de la population de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire, l'accès à l'université demeure particulièrement réservé aux familles culturellement les plus favorisées. Une recherche récente menée dans les principales universités de Belgique francophone²⁸ permet ainsi de constater que parmi les

Les choix et les probabilités de réussite en matière d'études supérieures dépendent à la fois du milieu social d'origine et de la trajectoire scolaire antérieure.

nouveaux étudiants inscrits dans les universités en 2008, 39,3 % ont un père diplômé universitaire. Dans l'ensemble de la population wallonne et bruxelloise, le taux d'hommes de 40 à 64 ans détenant un diplôme universitaire n'est à ce même moment que de 13,7 %, ce qui révèle une très nette surreprésentation de diplômés universitaires chez les parents des étudiants. À l'autre extrême de la distribution, on peut constater pour cette même année que seuls 2,5 % des étudiants ont un père dont le diplôme le plus élevé est celui de l'enseignement primaire, alors que dans la population wallonne et bruxelloise cette proportion est de 17,8 %.

Les conclusions d'enquêtes internationales

Plusieurs études internationales ont été exploitées pour souligner les carences du système éducatif francophone en termes d'égalité et d'efficacité. La mise en perspective internationale révèle notamment une faible efficacité de l'enseignement en Communauté française du point de vue des apprentissages effectifs des élèves : les enquêtes PISA réalisées en 2000, 2003 et 2006 ont permis de constater que le niveau de compétences atteint par les élèves belges francophones est le plus souvent, soit très proche de la moyenne des pays de l'OCDE (c'est le cas en mathématiques), soit inférieur à cette moyenne (c'est clairement le cas en sciences).

Toutefois, à l'analyse, ce sont moins les moyennes que les disparités internes qui retiennent l'attention. En lecture par exemple, le système éducatif de la Communauté française est avec le système allemand celui où l'hétérogénéité des performances entre élèves est la plus accentuée. En mathématiques, les élèves les plus performants de la Communauté française (les 25 % d'élèves qui obtiennent les meilleurs résultats) font jeu égal avec la moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, les élèves les moins performants (les 25 % d'élèves qui obtiennent les moins bons résultats) ont, eux, un niveau en mathématiques encore plus faible que celui de la moyenne des élèves faibles dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Ce constat vaut également pour les

Comparativement, l'enseignement en Communauté française est peu efficace : le niveau de compétences atteint par les élèves est inférieur à celui de la majorité des pays industrialisés.

sciences, où l'écart entre élèves très compétents et élèves faibles est maximal ²⁹.

Le fait de comparer dans les enquêtes PISA des élèves de 15 ans à quelque stade qu'ils soient dans leur scolarité est parfaitement logique si l'on s'intéresse à ce que l'école a pu apporter à des jeunes de 15 ans, quelles que soient les spécificités des systèmes scolaires. Mais ce choix a des conséquences, compte tenu du nombre élevé de redoublements en Communauté française. Car si l'on considère uniquement les élèves « à l'heure » (ceux n'ayant jamais redoublé), soit 55 % du total, on note des résultats équivalents à l'ensemble des élèves scolarisés en Flandre, du moins en lecture et en mathématiques sur base des données de PISA 2000. Les analyses menées à partir de l'enquête PISA montrent par ailleurs des différences notables de performances selon la filière d'enseignement suivie, selon l'origine nationale de l'élève, selon le niveau d'éducation de la mère et selon le statut socio-professionnel des parents. Le système scolaire de la Communauté française apparaît ainsi, en comparaison avec tous les autres pays industrialisés, comme un de ceux où l'incidence du statut socio-professionnel des parents se marque le plus fortement sur les performances des élèves. Ce constat ressort de chacune des enquêtes récentes (2000, 2003 et 2006) et est manifeste quel que soit le domaine d'apprentissage auquel on s'intéresse.

La comparaison internationale des variations de performances en lecture en fonction de l'occupation des parents en offre une illustration frappante. L'enquête PISA montre que c'est en Communauté française que la différence de performances entre élèves issus de milieux sociaux contrastés est la plus élevée (écart = 124), et ce sur 32 systèmes scolaires étudiés. L'inégalité des performances entre élèves appartenant à des groupes sociaux différents est également importante en Suisse (115) et en Allemagne (114). À l'autre bout du classement international, on trouve des pays comme la Corée (écart = 33) ou la Finlande (écart = 53), qui affichent une différence de performances entre élèves issus de groupes sociaux différents nettement plus faible. Entre ces extrêmes, citons à titre de comparaison les scores de la Communauté flamande (94), de la France (83) et des Pays-Bas (71).

Mais ce qui distingue surtout le système scolaire de la Communauté française, c'est son impuissance à compenser les inégalités sociales de départ.

La production des inégalités scolaires en Communauté française

L'objectif de cette partie consiste à analyser les particularités du système scolaire belge francophone qui ont un impact dans la production des inégalités. Une telle analyse suppose que les inégalités constatées à la sortie de l'école sont, au moins pour une part, imputables au mode de fonctionnement du monde scolaire. On pourrait bien sûr analyser plutôt les facteurs d'inégalité *non* scolaires, tels que l'accès à l'emploi, au logement, à un revenu décent..., qui sont également à l'origine des inégalités constatées à l'entrée comme à la sortie de l'école. Nous devons cependant constater qu'il existe en Belgique francophone extrêmement peu de données qui permettent de croiser les inégalités dans la société et les inégalités à l'école. Par ailleurs, la volonté d'améliorer le système scolaire a conduit à donner la priorité aux paramètres sur lesquels les acteurs de l'éducation peuvent agir.

En Communauté française, quatre caractéristiques du système semblent jouer un rôle important dans la production d'inégalités scolaires :

1. la structuration du curriculum d'enseignement et la présence de filières différentes au début du secondaire ;
2. l'usage du redoublement comme outil de gestion des parcours scolaires ;
3. la décentralisation des décisions d'évaluation ;
4. le libre choix de l'école.

Enseignement intégré ou enseignement différencié

Tout système scolaire est confronté à un choix quant à la structure du curriculum au début de l'enseignement secondaire. Les choix posés dépendent largement du contexte politique, social et historique dans lequel ces systèmes scolaires ont été mis en place. Si l'on examine la manière dont sont structurés les divers systèmes scolaires européens, on constate que ceux-ci oscillent entre deux types de modèles : les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) suivent

Quatre caractéristiques du système contribuent à produire des inégalités scolaires : la structuration du curriculum ; le recours intensif au redoublement ; la décentralisation des décisions d'évaluation ; le libre choix de l'école.

Les systèmes scolaires européens oscillent entre un modèle d'enseignement intégré (la même école pour tous) et un modèle d'enseignement différencié (division précoce en filières).

une logique d'*enseignement intégré* (la même école pour tous, sans filières jusqu'à 15 ou 16 ans), qui s'oppose à une logique d'*enseignement différencié* dont l'Allemagne donne l'illustration la plus nette (organisation précoce de filières d'enseignement dans trois types d'établissements ³⁰). Entre ces extrêmes, on rencontre deux types de structures intermédiaires : d'une part, la formule du tronc commun au début de l'enseignement secondaire (France, Italie, Espagne, Grèce) ; d'autre part, des premiers cycles à filières (les différentes filières cohabitant au sein du même établissement), dont l'exemple type est donné par les Pays-Bas.

La Belgique relevait de ce dernier modèle avant la communautarisation de l'enseignement, mais les orientations impulsées ces vingt dernières années par les autorités de la Communauté française vont dans le sens d'une logique de tronc commun au début de l'école secondaire. Depuis septembre 2008, la filière de formation professionnelle ne peut débiter qu'à partir de la troisième année du secondaire. Notons cependant qu'une proportion importante d'élèves n'ayant pas obtenu le diplôme de l'enseignement primaire (le certificat d'études de base) se voit proposer un 1^{er} degré de l'enseignement secondaire avec un parcours différencié. Par ailleurs, le redoublement entre la première et la deuxième année du secondaire est limité.

L'organisation des premières années de l'enseignement secondaire détermine l'âge auquel les parcours scolaires se différencient pour la première fois. Selon le mode d'organisation choisi, cet âge va de 10 ans (cas de la plupart des Länder allemands) à 16 ans (pays du Nord de l'Europe). Lorsque l'on sait qu'au fil des choix et des bifurcations scolaires, les familles modestes sont progressivement écartées des filières qui conduisent aux positions sociales les plus hautes, on pressent que le poids de l'héritage social sera diminué si la sélection scolaire joue plus tardivement dans le parcours scolaire. Les bases de données internationales indiquent d'ailleurs clairement que les pays qui privilégient un tronc commun long sont plus égalitaires, en termes de résultats scolaires, que ceux qui optent pour une différenciation forte et précoce des filières de formation.

En Communauté française, le curriculum est organisé selon un modèle intermédiaire, avec un tronc commun jusqu'au début du secondaire.

Les pays qui suivent une logique d'enseignement intégré comme les pays du Nord de l'Europe sont plus égalitaires.

Par ailleurs, un système scolaire intégré suppose non seulement un tronc commun long, mais aussi un nombre de cours à option très limité durant ce tronc commun et un recours faible ou nul au redoublement. Au-delà de l'absence de filières, ce mode d'organisation de l'école postpose donc le plus tard possible l'orientation des élèves en fonction de leurs performances, à la différence de ce qui se passe en Communauté française.

L'usage du redoublement

Les comparaisons internationales montrent que la Communauté française est un des systèmes éducatifs qui recourt le plus au redoublement. Cette forme d'échec scolaire, loin d'être une fatalité, est plus ou moins fréquente selon les systèmes. Les comparaisons nous enseignent qu'il est possible de traiter les difficultés scolaires et de gérer les parcours sans recourir au redoublement. Dans les pays scandinaves, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Irlande, le redoublement est interdit ou tout à fait exceptionnel. On pratique, apparemment sans perte d'efficacité, ce qu'on appelle la promotion automatique.

Les spécialistes des sciences de l'éducation dénoncent unanimement le redoublement ³¹. Des arguments pédagogiques, psychoaffectifs, sociologiques et économiques jouent en sa défaveur. Considéré comme un mode inefficace de remédiation aux difficultés scolaires, le redoublement est aussi jugé responsable de processus négatifs et de séquelles affectives (stigmatisation, sentiment d'exclusion, incompetence, diminution de l'estime de soi). Touchant les élèves de manière inégale selon les catégories sociales, il est en outre socialement injuste. En séparant les élèves forts des élèves faibles, il participe à la formation de classes et d'écoles de niveau différent. Enfin, le redoublement coûte cher au système éducatif : le surcoût qu'il engendre est estimé à 6 % du budget global de l'enseignement ³².

À travers différents choix tels que l'âge de la première orientation, la place des options et l'intensité du recours au redoublement, les systèmes scolaires, à des degrés divers, séparent donc les élèves et organisent des classes plus ou moins homogènes.

En Communauté française, le redoublement est, avec la réorientation, une solution courante pour gérer les problèmes posés par l'hétérogénéité entre élèves.

Les recherches montrent que l'usage du redoublement est néfaste à plusieurs égards.

L'analyse comparée montre que les pays à enseignement intégré (pas de filières avant 15 ou 16 ans, peu d'options, pas de redoublement) sont plus égalitaires que les autres et sont, en moyenne, au moins aussi efficaces que les pays organisés sur la base d'autres principes. En Communauté française, le recours important au redoublement, la différenciation du début de l'enseignement secondaire (les élèves n'ayant pas obtenu leur CEB accèdent à une première année secondaire différenciée) ainsi que le fait d'avoir à choisir une filière après seulement deux années d'études secondaires communes expliquent probablement une part significative des inégalités scolaires.

Ces constats ont conduit, en Belgique francophone comme dans d'autres systèmes où cette pratique reste répandue (France, Québec, canton de Genève), à lutter contre le redoublement. En Communauté française, les politiques visant à limiter sévèrement les redoublements et à organiser le curriculum par cycles ont été menées au premier degré de l'enseignement secondaire (première et deuxième années) d'abord, et ensuite dans l'enseignement fondamental. La réforme du premier degré de l'enseignement secondaire entamée en 1994 avait pour objectif prioritaire de garantir à tous les élèves, malgré leurs différences d'aptitude et d'intérêt, la maîtrise de compétences essentielles et socialement utiles. À cette fin, l'orientation précoce est combattue, le redoublement à l'intérieur du premier degré est interdit, et la notion de pédagogie différenciée, de même que celle de socles de compétences à atteindre au terme du premier degré, font l'objet d'une première définition. L'évaluation formative occupe également une place importante dans cette réforme par l'encouragement à la différenciation des apprentissages. Une politique similaire est mise en place dans le fondamental avec le décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental. L'organisation en cycles sans redoublement à l'intérieur de ceux-ci s'impose progressivement à l'ensemble des écoles fondamentales. Depuis le 1^{er} septembre 2001, elles sont tenues d'organiser en cycles le parcours de chaque élève depuis l'entrée en maternelle jusqu'à la fin de la deuxième année primaire, permettant ainsi à chaque enfant de

Elles montrent aussi que les systèmes scolaires se différencient selon l'intensité du recours au redoublement. Dans le modèle d'enseignement intégré, le redoublement n'est pas pratiqué, et ce sans perte d'efficacité.

Sur base de ces constats, des politiques visant à limiter l'usage du redoublement ont été menées dans le premier degré du secondaire puis dans l'enseignement fondamental.

parcourir sa scolarité à son rythme et d'une manière continue et de réaliser sur cette période les apprentissages indispensables pour atteindre les socles de compétences définis. Depuis septembre 2005, ce dispositif est étendu au reste de l'enseignement primaire, de la troisième à la sixième année.

Ces réformes ont été mal reçues par les enseignants. D'une part, leur aspect pédagogique a parfois été perçu comme un vernis masquant le souci de réaliser des économies. Par ailleurs, les critiques se sont focalisées sur la suppression du redoublement au profit du passage automatique de classe au sein du cycle. Lorsqu'on les interroge, les enseignants présentent le non-redoublement comme un élément clé de ces réformes ; certains vont jusqu'à déclarer qu'il s'agit de l'unique changement auquel ils ont dû s'adapter.

Les difficultés ressenties sont liées en partie aux conceptions des différents acteurs scolaires. La représentation innéiste de l'intelligence, relativement répandue parmi les enseignants, est en contradiction directe avec le principe d'« éducabilité généralisée » qui sous-tend ces réformes et qui postule que tous les élèves sont capables de réussir à condition qu'on leur en donne le temps et les moyens ³³. Par ailleurs, de nombreux professeurs considèrent encore le redoublement comme une pratique efficace. Ces représentations sont souvent partagées par les parents et les élèves eux-mêmes. Selon une enquête réalisée en Wallonie et à Bruxelles par la Ligue des familles et rendue publique début 2010, 65 % des parents et 58 % des enseignants considèrent le redoublement comme une solution efficace aux difficultés d'apprentissage. En 1994, Crahay avançait, sur la base d'une enquête réalisée par l'inspection, un chiffre de 78 % d'enseignants attachés au redoublement, ce qui tend à montrer que si les représentations ont évolué en une quinzaine d'années, elles ne se sont pas radicalement transformées.

Comment comprendre l'attachement des familles et des enseignants à la possibilité de redoublement ? Cette pratique (comme celle, tout aussi négative, de réorientation vers d'autres filières qui l'accompagne parfois, mais qui permet aussi de l'éviter) s'explique par un ensemble de facteurs faisant système, dont

Malgré ces réformes, le redoublement reste une pratique largement ancrée.

certains débordent du cadre de la classe. Jouent entre autres les représentations des enseignants, le manque d'information sur les filières, la nature de l'offre de l'établissement, le recours au redoublement pour gérer l'hétérogénéité et réguler la relation pédagogique, l'appréciation de la qualité des enseignants et des écoles selon le nombre d'échecs (l'école est meilleure si elle cote plus sévèrement)... Dans le contexte de quasi-marché qui caractérise notre système d'enseignement (cf. ci-dessous), la culture de l'échec est entretenue par les écoles qui cherchent à attirer les meilleurs élèves : il existe une conviction tenace selon laquelle limiter le taux d'échec reviendrait à nuire à la qualité de l'enseignement. Changer les mentalités implique que les enseignants trouvent de bonnes raisons de modifier leurs pratiques et qu'ils soient en mesure d'agir sur les paramètres locaux qui les poussent à pratiquer de la sorte, mais aussi que les autorités puissent intervenir sur certains paramètres structurels ³⁴.

Ces conditions n'étant pas remplies, de multiples manières de contourner l'interdiction de redoublement ont été observées sur le terrain : hausse des redoublements en fin de deuxième année ; substitution de pratiques de réorientation à celle de redoublement ; constitution de classes de niveau ; refus d'inscrire des élèves faibles et renvoi de ceux-ci vers d'autres écoles moins exigeantes ³⁵. À la suite de débats et controverses, cela a conduit à la suppression du principe du passage automatique de classe en 2001. Le décret du 19 juillet 2001 relatif à l'organisation du premier degré de l'enseignement secondaire a introduit la possibilité de créer une année complémentaire entre la première et la deuxième pour accueillir les élèves en difficulté. Cette année complémentaire, qui ne peut s'apparenter à une répétition à l'identique de l'année précédente, est censée donner plus de souplesse dans l'organisation du premier degré et responsabiliser davantage les équipes pédagogiques.

Certains ont dénoncé un retour à une forme déguisée de redoublement, d'autres ont critiqué la mesure parce qu'elle risquait d'être interprétée comme un relâchement de la volonté politique de lutter contre le redoublement. Force est de constater qu'à ce jour, l'ambition d'abroger le redoublement et d'ins-

Sa diminution passera par une évolution des mentalités, mais elle requiert également des changements structurels.

taurer un système d'orientation fonctionnant selon une logique de choix positif demeure inaboutie.

Si les statistiques permettent de cerner l'ampleur du phénomène, en revanche son interprétation peut varier selon les acteurs et selon le contexte d'enseignement. Alors que certains le perçoivent comme une sanction scolaire, d'autres l'envisagent au contraire comme une seconde chance donnée à des élèves méritants. Ainsi, le fait que le recours au redoublement soit moins répandu dans la filière professionnelle donne à penser que cette pratique tend à éviter la relégation vers certaines formes d'enseignement. Des recherches complémentaires semblent nécessaires afin de comprendre en profondeur comment se construisent, au sein des établissements, les décisions de redoublement et d'orientation.

Des élèves soumis à une évaluation décentralisée

La question de l'évaluation possède un lien direct avec celle de l'échec scolaire. Les taux de redoublement et de retard scolaire mesurent les effets d'une évaluation, d'un jugement de valeur posé par des acteurs scolaires, plutôt qu'une réalité « objective », indiscutable. Il est donc utile de déplacer le regard, de passer du jugement porté sur les élèves au fonctionnement de l'évaluation dans le système scolaire, c'est-à-dire aux mécanismes qui aboutissent à désigner des échecs.

En Communauté française, la procédure d'évaluation est très décentralisée et varie beaucoup d'un établissement à l'autre. Cette décentralisation est conforme à l'histoire du système scolaire : elle a longtemps été perçue comme une garantie de la liberté pédagogique pour les pouvoirs organisateurs et les différents réseaux d'enseignement ; chaque pouvoir organisateur pouvait ainsi définir, dans le respect des lois et des arrêtés, son type d'évaluation, de même que les moyens d'apprécier et de communiquer les résultats de celle-ci.

Les pratiques ont toutefois évolué au cours des quinze dernières années. Depuis 1994, des épreuves externes à valeur diagnostique ³⁶ sont soumises périodiquement, en cours d'année, aux

Dans certains pays, il existe un système d'évaluation centralisé, l'évaluation est la même pour tous et elle repose sur des épreuves organisées de manière externe. Ce n'est pas le cas en Communauté française où l'évaluation est décentralisée et où les épreuves sont internes aux écoles.

élèves de l'enseignement primaire. Ce dispositif portait initialement sur un échantillon d'élèves de l'enseignement primaire. Il a été élargi et est aujourd'hui organisé de manière systématique pour tous les élèves d'une année considérée (en alternant les 2^e et 5^e années du primaire, et les 2^e et 4^e années du secondaire). Ces épreuves n'ont pas pour objectif de fonder l'évaluation certificative des élèves : l'information qu'elles apportent permet d'une part de contribuer à la régulation du système éducatif, et d'autre part d'informer les enseignants du niveau de leurs élèves, en leur donnant des pistes didactiques à mobiliser en classe.

Par ailleurs, un décret sur les évaluations externes et sur le certificat d'études de base a été adopté en 2006. Il institutionnalise les évaluations externes non certificatives déjà réalisées depuis 1994 et augmente leur fréquence. Mais il instaure surtout une épreuve certificative en fin de sixième primaire, commune à tous les réseaux, largement diffusée dès 2007 et obligatoire depuis 2009. Même s'il existait auparavant, à ce niveau d'enseignement, des examens cantonaux et interdiocésains organisés par réseau d'enseignement pour les écoles volontaires, cette épreuve innove dans la mesure où elle traverse les frontières des réseaux, devient obligatoire et introduit un lien assez direct entre la réussite de l'épreuve et l'obtention du certificat d'études de base.

De plus, en avril 2009, un décret visant au renforcement du dispositif d'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire a été voté. Ce décret instaure une épreuve externe, commune et certificative, à la fin de la deuxième secondaire. Les pouvoirs organisateurs sont cependant libres de participer ou non à cette épreuve, ce qui n'est pas le cas du CEB qui est obligatoire en fin de sixième primaire. Par ailleurs, le décret propose un test d'enseignement secondaire supérieur (TESS) qui vise à accompagner les établissements scolaires dans le processus d'évaluation certificative au terme de l'enseignement secondaire. Les épreuves du TESS n'ont (pour l'instant) pas vocation à être certificatives, car elles portent sur une partie seulement des compétences et des savoirs définis par le décret « missions ». La participation des établissements au TESS n'est pas obligatoire. La

Depuis 2007, une épreuve certificative externe et commune à tous les réseaux (le CEB) a été instaurée en fin de sixième primaire.

Belgique francophone se singularise ainsi par rapport à de nombreux systèmes scolaires européens où ces épreuves certificatives sont obligatoires.

Cette particularité permet également de saisir une autre caractéristique de l'enseignement en Belgique ³⁷. Vu l'absence d'épreuves certificatives externes au cours de l'enseignement secondaire, combinée au libre accès à l'enseignement supérieur ³⁸ sur base du seul certificat de l'enseignement secondaire supérieur (CESS), les élèves ont accès aux premiers cycles d'enseignement supérieur sans avoir dû se soumettre à une épreuve d'évaluation organisée par d'autres personnes que leurs enseignants du secondaire. Il s'agit donc, sur le plan formel en tout cas, d'un dispositif d'accès assez ouvert aux différentes formes d'enseignement supérieur. Comme nous l'avons vu, cette ouverture formelle n'est pas pour autant synonyme d'une démocratisation qualitative de l'enseignement supérieur. L'université en particulier demeure largement fréquentée par des jeunes dont un des parents au moins est déjà diplômé universitaire.

La décentralisation de l'évaluation dans l'enseignement secondaire en Communauté française (et, jusqu'il y a peu, dans tout l'enseignement obligatoire) est souvent considérée comme un facteur de production des inégalités scolaires. Elle a cet effet, en particulier, en raison de la relativité des évaluations qui en découle. Les enseignants tendent à situer les élèves d'une classe les uns par rapport aux autres plutôt que par rapport à un standard clairement défini. La grande variété, d'un établissement à l'autre, des contrôles ou des examens internes auxquels les élèves doivent satisfaire pour être admis au niveau supérieur est une forme d'inégalité de traitement des élèves. L'échec et le redoublement sont tributaires de la classe et de l'école fréquentées : « Certains élèves sont sanctionnés par le doublement alors qu'ils ont, à une épreuve externe ciblée sur les objectifs du programme, des résultats largement supérieurs à ceux d'élèves qui réussissent aisément dans d'autres classes ³⁹ ». L'échec sanctionne ainsi des niveaux d'insuffisance fort variables d'une école à l'autre.

Une deuxième cause de l'extrême diversité des évaluations réside dans les stratégies de survie développées par les écoles.

Au terme de l'enseignement secondaire des évaluations externes se mettent progressivement en place mais elles restent non certificatives et facultatives.

La décentralisation de l'évaluation est un vecteur d'inégalités en raison de la relativité de l'évaluation qui en découle. D'une école à l'autre, l'échec sanctionne des niveaux d'insuffisance fort variables. Cela constitue une forme d'inégalité de traitement entre élèves.

Certaines écoles ne se basent pas uniquement sur l'aptitude des élèves, mais également sur les besoins en élèves afin de maintenir en vie certaines sections, options ou orientations d'études, ce qui les conduit parfois à transiger avec le niveau d'exigence.

Enfin, la manière dont les écoles évaluent leurs élèves dépend aussi des liens existant entre l'école et les établissements du niveau supérieur. Ces liens peuvent être institutionnels (même pouvoir organisateur, l'école X préparant notamment à passer dans l'établissement Y) ou symboliques (telle école est réputée préparer à telle section ou à telle filière et adapte son évaluation en conséquence). Les évaluateurs sont ainsi soumis à la fois à la pression des parents, qui nourrissent des projets relativement précis pour leurs enfants, et à la pression des collègues des niveaux supérieurs, soucieux de recevoir un public pas trop hétérogène d'élèves disposant pour l'essentiel de ce qu'ils estiment être les prérequis ⁴⁰.

Le libre choix de l'école et le quasi-marché scolaire

La liberté d'enseignement, promue dès l'origine du système, signifie aussi que les familles sont libres de choisir un établissement scolaire en fonction de leurs convictions philosophiques et religieuses. Au fur et à mesure que la société s'est sécularisée, cette liberté de choix a changé de signification. Instituée au départ pour organiser une transaction entre milieux catholiques et laïques, elle est de plus en plus utilisée par les parents pour choisir l'école selon des critères de qualité d'enseignement ou d'opportunité personnelle ⁴¹. Le système scolaire belge francophone se rapproche dès lors de ce qui est qualifié de « quasi-marché ⁴² », sans pour autant que ce soit le résultat d'une politique volontariste et consciente, à la différence de ce qui se passe dans d'autres systèmes, au Royaume-Uni notamment.

Vincent Vandenberghe a repris la notion de « quasi-marché scolaire » pour expliquer les importantes inégalités qu'on y observe ⁴³. L'expression souligne le caractère hybride du système, qui combine le libre choix de l'école par les familles et un financement public des établissements proportionnel au nombre

Le système belge correspond à un quasi-marché scolaire.

d'élèves inscrits. Vandenberghe considère en effet que ces deux principes, inscrits dans la Constitution ou dans le Pacte scolaire, engagent tous les établissements dans des rapports de concurrence. Dans un quasi-marché scolaire, chaque école doit tenir compte de cette contrainte objective : les parents choisiront entre elle et d'autres établissements, alors que son financement dépendra du nombre d'élèves qu'elle aura pu attirer ; à chaque rentrée scolaire règne dans le meilleur des cas une incertitude sur la qualité des élèves recrutés (pour les écoles les plus réputées), et, dans le pire des cas, sur le nombre d'élèves et, en conséquence, sur l'emploi des enseignants (pour les écoles les moins bien cotées).

Marché / quasi-marché : définitions et différences

Marché : Dans la théorie économique, le marché est défini comme un mécanisme de coordination entre acteurs. L'objet de l'échange (biens, services ou capitaux) autour duquel se structure le marché est soumis à une offre et à une demande dont la confrontation engendre un prix et une quantité déterminées qui définissent l'équilibre du marché.

Quasi-marché : Le quasi-marché scolaire est une forme institutionnelle hybride qui combine un principe de libre choix de l'école par les usagers et un principe de *financement public en fonction du nombre d'élèves*.

4 différences majeures entre un marché et un quasi-marché ⁴⁴

- 1) Un quasi-marché ne suppose pas de relations financières entre les offreurs (ici les établissements scolaires) et les consommateurs (ici les parents).
- 2) L'offre d'éducation rencontre plusieurs limitations sur un quasi-marché. Par exemple, de nouveaux offreurs ne peuvent pas entrer librement sur le quasi-marché, comme ce devrait être le cas dans un véritable marché. L'État autorise et régule strictement la création et le fonctionnement des écoles publiques et privées. Par ailleurs, les offreurs ne sont pas nécessairement privés, et ils n'ont pas forcément comme objectif principal de maximiser leurs profits.
- 3) La demande rencontre aussi plusieurs déformations et restrictions sur un quasi-marché. Par exemple, le choix des parents est restreint et contraint par l'État : l'école est obligatoire à partir et jusqu'à des âges définis. En termes de programmes de cours, il y a généralement des directives émanant des autorités publiques.

- 4) Dans un quasi-marché scolaire, l'État demeure le principal financier et régulateur du système, et propose généralement une offre d'éducation importante (établissements publics). Bref, l'État reste l'acteur clé du système d'éducation. Le contrôle par le quasi-marché n'exclut pas un contrôle administratif conventionnel, car les ressources financières allouées aux écoles sont publiques et non privées.

En définitive, tant les recherches quantitatives que qualitatives menées en Belgique et à l'étranger montrent que le quasi-marché contribue à favoriser une forte ségrégation entre les établissements scolaires, et indirectement une différenciation des conditions d'apprentissage et des pratiques pédagogiques des enseignants, qui tendent à conforter les inégalités de résultats et d'acquisitions selon les milieux socioculturels d'origine ⁴⁵.

Selon Vandenberghe, dans des grandes villes comme Bruxelles et Charleroi, certains établissements comptent moins de 5 % d'élèves en retard, tandis que d'autres en comptent plus de 90 %. Les analyses secondaires des enquêtes PISA ⁴⁶ ont également permis de montrer que l'enseignement secondaire (l'enquête porte sur des jeunes de 15 ans) en Belgique francophone était, parmi tous les pays industrialisés, l'un de ceux où les différences entre écoles au regard du niveau scolaire des élèves et du diplôme de leurs parents sont les plus importantes. Cette ségrégation scolaire doit être analysée au regard de l'éventuelle ségrégation résidentielle dans l'environnement des écoles, mais elle est potentiellement accrue dans un contexte institutionnel de quasi-marché. Non seulement à travers les choix posés par les familles, mais aussi à travers les comportements des établissements scolaires. Un tel système laisse généralement une relative liberté aux écoles de sélectionner leurs élèves. En pratique, et même si nous verrons qu'elle a été fortement restreinte ces dernières années (voir ci-après), cette liberté profite surtout aux établissements jugés les meilleurs, qui font face à une demande d'inscriptions largement supérieure au nombre de places offertes.

Le constat d'inéquité du système scolaire, connu dès les années 1990 parmi les décideurs, a été particulièrement diffusé dans

Le quasi-marché produit une ségrégation entre les établissements et donc des inégalités entre élèves.

Non régulé, un tel système permet aux établissements les plus demandés de sélectionner leurs élèves.

l'opinion publique après la publication en 2002 des premiers résultats de l'enquête PISA, qui ont confirmé que la Communauté française disposait d'un système scolaire à la fois peu efficace, peu équitable et caractérisé par une forte ségrégation entre établissements. Cette sensibilisation de l'opinion aux faiblesses de son système scolaire a favorisé la mise à l'agenda gouvernemental du problème des effets pervers du quasi-marché scolaire, problème peu pris en compte jusque-là. En effet, le décret « missions » avait cherché à combattre les effets négatifs de l'excessive fragmentation du système en matière de curriculum, de pédagogie et d'évaluation, mais s'était peu attaqué aux effets du libre choix sur les comportements des parents et des établissements, hormis l'organisation d'un contrôle plus strict des refus d'inscription et des renvois des élèves par les écoles. Le gouvernement de centre-gauche mis en place en 2004 s'est donc proposé d'aller plus loin et de réglementer le quasi-marché scolaire.

La réduction des inégalités scolaires en Communauté française

La régulation du quasi-marché scolaire via les règles d'inscription

Le Contrat pour l'école a défini en 2005 les dix priorités de l'action du gouvernement de la Communauté française issu des élections de 2004, priorités qui ont été préalablement soumises à une large consultation publique. L'une d'elles (« non aux écoles ghettos ») portait sur la régulation du quasi-marché, et plus spécifiquement sur trois objets : les inscriptions en début d'année scolaire ; les changements d'école en cours d'année scolaire ou de cycle ; la gestion des exclusions d'élèves et de la réinscription de ceux-ci.

La réglementation de ces trois objets ne débute pourtant pas avec le Contrat pour l'école. Le décret « missions » (1997) comportait en effet un chapitre consacré à l'inscription des élèves dans un établissement et aux règles relatives à l'exclusion d'un établis-

La régulation du quasi-marché scolaire est au cœur des politiques éducatives menées en Communauté française depuis 2004.

sement dans chacun des réseaux. C'est ce chapitre qui, en application du Contrat pour l'école, fera l'objet de modifications significatives, essentiellement à travers trois décrets successifs votés en 2007 (décret « inscription »), en 2008 (décret « mixité ») et en 2010 (« nouveau décret inscription »). Ces différentes modifications législatives, qui encadrent les changements d'école et l'inscription des élèves au début de l'enseignement secondaire, participent d'une logique commune qui tend à limiter de plus en plus l'autonomie des écoles en la matière sans entamer significativement la liberté de choix des parents. Même si, comme on le verra, certains acteurs considèrent que ces mesures successives mettent le principe de liberté en cause, force est de constater que le législateur a pris soin de préserver davantage le principe de liberté des familles que celui de liberté d'enseignement, cette asymétrie constituant une caractéristique essentielle de ses interventions depuis le décret « missions ».

Si l'on s'en tient aux modifications des règles d'inscription, on observe que, dès le décret « missions », ces règles sont liées à l'objectif de lutte contre les ghettos : « Le droit à l'éducation (...) implique d'abord le droit à l'inscription. Le fait pour des établissements de refuser certains élèves ou de les exclure entraîne la relégation de ces élèves dans des établissements qui risquent de devenir des ghettos » (projet de décret, p. 17). La réglementation est cependant timide, et différente selon que les établissements sont organisés ou subventionnés par la Communauté française. Les règles sont plus contraignantes pour les premiers, qui, sauf manque de places, « sont tenus d'inscrire tout élève qui en fait la demande au plus tard le 30 septembre » de l'année scolaire en cours. Pour les établissements officiels subventionnés (sauf le primaire communal, soumis aux mêmes contraintes que le réseau de la Communauté) et pour le réseau libre, les refus d'inscription sont autorisés par le décret « missions », soit si l'élève refuse d'adhérer au projet éducatif, soit s'il existe d'autres motifs de refus qui ne constituent pas une discrimination sociale, sexuelle ou raciale. Le refus d'inscription doit être motivé et une copie du document doit être transmise à l'administration de la Communauté française.

Trois décrets ont été votés entre 2007 et 2010 en vue de réguler les inscriptions d'élèves en première année d'enseignement secondaire.

Ils participent d'un objectif de lutte contre la ghettoïsation des écoles déjà présent dans le décret « missions » (1997).

La première évolution significative intervient en 2001 (décret du 12 juillet 2001), fruit d'une négociation entre le pouvoir politique et les réseaux subventionnés concernant l'utilisation de moyens financiers supplémentaires disponibles pour la Communauté. Cet accord de la Saint-Boniface (voir plus haut) permet d'améliorer le financement des écoles subventionnées. En contrepartie, celles-ci acceptent des règles plus contraignantes en matière d'inscription et sont désormais tenues d'inscrire tout élève qui en fait la demande et qui adhère à leur projet éducatif (y compris le projet d'établissement et les règlements d'ordre intérieur ou des études, qui doivent être présentés à tout nouvel inscrit). Seules exceptions : l'établissement n'est pas tenu d'inscrire un élève majeur qui a été exclu définitivement d'un autre établissement ; une insuffisance de locaux disponibles peut aussi être invoquée pour refuser une inscription, mais elle doit être aussitôt signalée à l'administration. Une information sur ces refus et leurs motifs doit toujours être transmise et les « organes de représentation et de coordination » se voient déléguer la possibilité d'imposer à un établissement d'accepter un élève exclu définitivement d'un autre établissement. Ces dispositions sont très proches de celles imposées à l'enseignement organisé par la Communauté.

L'évolution de la législation va donc dans le sens de la mise en place de règles communes aux différents réseaux d'enseignement (voir partie 3). La convergence s'opère sur l'idée de restreindre et de faire justifier les refus d'inscription par les réseaux subventionnés ; ils se rapprochent ainsi de la situation du réseau de la Communauté française, qui constitue la norme de référence. On notera au passage le renforcement des « organes de représentation et de coordination », qui peuvent contrôler ceux qu'ils représentent c'est-à-dire les PO. La seule différence qui subsiste en faveur de l'enseignement subventionné concerne l'obligation, pour l'élève, de souscrire aux projets pédagogique et éducatif, ce qui n'est pas rien, puisque les écoles peuvent toujours prétendre n'avoir pas inscrit tel ou tel élève parce qu'il refusait (ou ses parents) le projet pédagogique ou éducatif.

Les deux modifications législatives suivantes feront quant à elles l'objet de débats virulents. Elles n'affectent pourtant que le

1^{er} degré de l'enseignement secondaire, tous les autres niveaux restant régis par les règles définies en 1997 et en 2001.

Le premier décret « inscription », adopté en 2007, s'inscrit dans le droit fil des précédentes législations, mais il renforce les contraintes et les contrôles. Il définit une date de début d'inscription identique pour toutes les écoles, ainsi que des catégories d'élèves prioritaires pouvant s'inscrire avant cette date (frères et sœurs d'un élève déjà scolarisé dans l'école, enfants du personnel, élèves venant d'écoles primaires adossées à l'établissement secondaire, d'internats associés ou de classes d'immersion linguistique). Il impose pour tous les autres élèves la règle du « premier arrivé, premier inscrit » à partir de la date de début d'inscription commune à toutes les écoles, ainsi que des règles précises de gestion des listes d'attente. Ce décret va susciter un intense débat et être remis en cause parce que, devant une cinquantaine d'écoles et sous l'œil des caméras de télévision, se créent des files d'attente. Des parents campent, parfois pendant plus de 48 heures, devant les écoles les plus recherchées, et les files sont très largement médiatisées, suscitant tantôt l'ironie devant de prétendus SDF d'un jour, tantôt la colère devant ce qui apparaît comme un décret arbitraire, bureaucratique et vexatoire. La ministre socialiste de l'Enseignement obligatoire, Marie Arena, qui avait porté le décret, sera remplacée quelques mois plus tard par Christian Dupont, également PS.

Ce dernier propose en 2008 un nouveau décret, baptisé décret « mixité ». Celui-ci se concentre également sur le 1^{er} degré de l'enseignement secondaire, mais met en place un dispositif alternatif afin d'éviter le phénomène des files d'attente. Il maintient, en la modifiant quelque peu, une liste de catégories d'élèves prioritaires, qui sont invités à s'inscrire dans une période prédéfinie. Une autre période est réservée aux élèves non prioritaires. Au terme de celle-ci, lorsque le nombre de demandes est supérieur au nombre de places disponibles dans un établissement, un tri des demandes est effectué selon des règles combinant deux critères : le lieu de domicile (commune de l'école ou non) et les caractéristiques socio-économiques des écoles primaires d'origine (écoles les plus défavorisées ou non), ce dernier critère ayant pour but d'in-

Les décrets « inscription » (2007) et « mixité » (2008) ont fait l'objet de critiques virulentes de la part de parents dans l'impossibilité d'inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix.

Ces deux décrets ont généré des effets inattendus (files d'attente devant les écoles les plus recherchées en 2007, multiplication des inscriptions et saturation des écoles en 2008).

introduire une dose de mixité sociale dans les écoles socialement les plus homogènes. Comme le précédent, ce décret fait l'objet de débats virulents lors de sa mise en application, entre autres en raison de l'utilisation, inhabituelle dans ces matières, de la technique du tirage au sort pour départager en dernier recours les élèves non prioritaires (le décret est d'ailleurs appelé « décret Lotto » par certains de ses opposants). Inquiets ou stratèges, de nombreux parents – et des groupes organisés qui ne se reconnaissent pas dans les représentants officiels des parents, clivés selon les réseaux – multiplient les inscriptions dans plusieurs écoles afin de maximiser leurs chances de voir leur enfant inscrit dans une « bonne école ». Cela provoque ce que le ministre appelle la « bulle des inscriptions », phénomène non prévu qui ne sera résorbé qu'à la rentrée scolaire 2009-2010. Le ministre lui-même convient que le décret devra être, sous le prochain gouvernement, supprimé ou modifié une fois de plus.

Au cours de la législature 2009-2014, la nouvelle ministre de l'Enseignement obligatoire, Marie-Dominique Simonet (CDH), dépose et fait voter en 2010 un nouveau décret « inscription ». Ce décret, qui entre en application pour la rentrée scolaire de septembre 2010, cherche à simplifier les procédures d'inscription et à éviter les effets pervers des décrets précédents, tout en maintenant le souci de promouvoir une certaine dose de mixité sociale dans les écoles les plus demandées. Le nouveau décret limite donc à son tour l'autonomie des établissements lors des inscriptions, la régulation des inscriptions constituant « un des éléments d'un plan global de démocratisation de l'école en Communauté française ». Il s'agit à la fois « d'organiser le processus d'inscription de façon pragmatique et transparente », « d'assurer à toutes les familles une égalité d'accès à tous les établissements, et une égalité de traitement dans le processus d'inscription », et enfin de soutenir la « mixité sociale, culturelle et académique » pour améliorer les performances de chaque élève et lutter contre l'échec ⁴⁷.

Dorénavant, l'inscription se fait dans une seule école secondaire, avec la faculté pour les parents de mentionner sur le formulaire d'inscription plusieurs écoles alternatives à leur premier choix. Plusieurs critères de classement des demandes sont élaborés.

Le nouveau décret « inscription », voté en 2010, cherche à éviter les effets pervers des deux décrets précédents.

Il met en place une procédure simple pour les parents puisque l'inscription se fait désormais dans une seule école secondaire...

rés pour départager les candidats, surtout dans les écoles où ils seront plus nombreux que les places disponibles : distance entre l'école primaire fréquentée antérieurement par l'élève et son domicile, distance entre l'école secondaire visée et le domicile, distance entre l'école secondaire visée et l'école primaire d'origine, poursuite de la scolarité dans une école en immersion linguistique, et enfin le rang de l'école visée dans les préférences des parents. Ces critères sont intégrés, avec des pondérations variables, dans un « indice composite » qui sera calculé pour chaque élève par un logiciel informatique. Cet indice permettra de classer les demandes d'inscription déposées dans chaque école. Les inscriptions s'opèrent au niveau des établissements, et ensuite, dans certains cas, au niveau de la Commission interréseaux des inscriptions (CIRI). Les écoles sont distinguées en « écoles réputées complètes » (car « surdemandées » l'année scolaire précédente) et « incomplètes » (les autres). Les premières peuvent attribuer 80 % de leurs places disponibles (les 20 % restantes étant attribuées par la CIRI), les secondes 102 %. Pour inscrire les élèves, les établissements attribuent leurs places disponibles en classant les candidats selon l'indice composite, et en respectant de surcroît un ordre d'inscription précis établi en fonction de critères de priorité : les élèves venant d'écoles fondamentales dites moins favorisées ⁴⁸ jusqu'à un maximum de 20 %, les élèves ayant un membre de leur fratrie dans l'école, les enfants en situation précaire ou à besoins spécifiques, les élèves voulant intégrer un internat au sein de l'école, les enfants du personnel, les élèves provenant d'une école primaire adossée à l'école secondaire concernée, et ensuite tous les autres selon leur ordre dans le classement établi par l'indice composite.

Ce décret a suscité des critiques beaucoup plus mesurées de la part des associations de parents. Une critique assez répandue est sa complexité, qui le rend très difficile à comprendre et à maîtriser, notamment par les familles défavorisées qui voudraient inscrire un enfant dans une école réputée. Il formalise en tout cas les procédures d'inscription, jusque dans le détail, et limite ainsi les possibilités de négociation entre l'école et les parents, alors que ces négociations permettaient, si telle était

... mais complexe à appréhender puisqu'elle repose sur un calcul savant combinant plusieurs critères précisément définis pour classer les demandes et départager les candidats.

l'intention de l'établissement, de discriminer les élèves sur des bases scolaires ou sur des bases socioculturelles. Il est toutefois prématuré, à ce jour, de juger si le décret contribuera effectivement à introduire plus de mixité sociale au sein des établissements scolaires.

Les politiques de discrimination positive

Une autre voie suivie en Communauté française pour atténuer les inégalités est celle de la discrimination positive. Cette politique consiste à donner davantage de moyens, en termes quantitatifs et qualitatifs, aux établissements concentrant des publics dits à risque. La sélection des établissements qui bénéficient ainsi de ressources supplémentaires se fonde sur une série de données permettant de mesurer le niveau socio-économique de chaque quartier de la Communauté française. Chaque élève se voit attribuer le score du quartier dans lequel il réside, puis chaque établissement reçoit un indice moyen basé sur les indices attribués aux élèves qui le fréquentent ⁴⁹.

L'objectif de la réforme « discrimination positive » initiée par décret en 1998 est de garantir à tous, malgré des différences d'aptitude et d'intérêt, la maîtrise de compétences essentielles et socialement utiles. En s'efforçant de compenser les inégalités de départ, cette politique remet en question le principe de l'égalité de traitement appliqué à tous les élèves sans distinction : on considère ici que traiter de la même manière des individus très différents renforce en fait les inégalités, de sorte qu'il faut au contraire distribuer les ressources de manière inégale pour se donner une chance d'atteindre l'égalité. La politique de discrimination positive est donc compensatoire plutôt que strictement égalitariste.

Le décret issu de l'accord de la Saint-Boniface en 2001 entend donner une nouvelle impulsion à cette politique en répartissant les moyens supplémentaires dont bénéficie la Communauté française en fonction d'une échelle de « différenciation positive ». L'idée est la suivante : dans chaque zone scolaire, les pouvoirs organisateurs (pour l'enseignement officiel subventionné) ou les

Il reste à évaluer si et dans quelle mesure la nouvelle procédure d'inscription permet d'introduire davantage de mixité sociale dans les établissements scolaires.

Des politiques de discrimination positive ont également été conduites pour contrer les facteurs d'inégalité et de ségrégation dans le système.

Le principe de discrimination positive repose sur une logique compensatoire qui consiste à donner plus à ceux qui ont moins. L'idée de compensation prend sa source dans une conception corrective de la justice.

organes de représentation et de coordination (pour l'enseignement libre subventionné) affectent un pourcentage de leurs subventions de fonctionnement à une réserve commune à l'ensemble des établissements qu'ils organisent ⁵⁰. Depuis 2007, par réseau et par zone, 10 % au moins des budgets de fonctionnement ⁵¹ sont distribués entre les écoles en fonction de critères de taille, mais aussi d'une échelle de différenciation positive. Cette échelle tient compte des caractéristiques socioculturelles et économiques des élèves, et ce sur base du quartier d'habitation et/ou des capacités financières des parents. Son intérêt est de construire un *continuum* dans les subventions complémentaires accordées aux écoles en fonction des caractéristiques de leur public, ce qui permet d'éviter de trop grands écarts, voire une opposition, entre écoles bénéficiaires de moyens complémentaires et écoles non bénéficiaires : l'objectif est d'éviter l'effet de seuil que l'on a reproché au premier système de discrimination positive.

La différence entre *discrimination* positive (1998) et *différenciation* positive (2001) est surtout technique, la philosophie de base étant très proche. La politique de différenciation positive poursuit cependant un objectif supplémentaire : influencer les flux d'élèves entre établissements, encourager les établissements possédant les publics les plus favorisés à essayer de retenir des élèves défavorisés, qui leur garantiront des subventions plus importantes. Ce mécanisme, qui a remplacé celui de la discrimination positive, pourrait donc avoir des effets dans l'ensemble du système – et pas seulement à ses marges – s'il incite certains chefs d'établissement à atténuer le caractère sélectif, « élitiste », de leur politique de recrutement et d'orientation pédagogique.

Le principe de la différenciation positive a été étendu à l'encadrement des établissements par le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité. Ce décret est entré en vigueur en 2009-2010 pour les écoles qui bénéficiaient déjà du financement additionnel lié à la différenciation positive, et a été mis en œuvre à la rentrée 2010 pour les autres établissements.

La « différenciation » positive s'inscrit dans la même logique mais entend l'approfondir. Elle augmente le nombre d'écoles bénéficiaires de moyens supplémentaires et cherche à agir davantage sur certaines sources de la ségrégation entre écoles. La différenciation positive vise par ailleurs à favoriser et à soutenir l'hétérogénéisation des publics scolaires.

Alors qu'on estime à 13 % le nombre d'élèves concernés par la différenciation positive (12,5 % dans le fondamental, 13,5 % dans le secondaire), il est prévu que l'encadrement différencié concerne un nombre nettement plus élevé d'élèves (25 % dans chaque niveau). Une partie du financement octroyé reposerait sur un transfert de ressources entre établissements. Les écoles considérées comme « favorisées », au regard des quartiers d'où proviennent leurs élèves, reverseraient une petite partie de leurs subventions de fonctionnement aux écoles perçues comme « défavorisées » à l'aune du même critère. À l'heure de clore ce Dossier, la mise en œuvre de ce système de vases communicants, baptisé décret « Robin des bois » (décret du 8 juillet 2010), prévue pour la rentrée de septembre 2011, reste incertaine en raison d'un recours en justice introduit par certains pouvoirs organisateurs mis à contribution.

La politique de discrimination ou de différenciation positive constitue une rupture dans la mesure où est elle centrée sur l'équité – « donner plus à ceux qui ont moins » –, et non plus sur l'égalité. On passe de la standardisation aux discriminations positives, de la lutte contre l'inégalité à la lutte contre l'exclusion. L'objectif est moins créer de l'égalité en lieu et place des inégalités que d'intégrer au lieu d'exclure. Il s'agit d'ailleurs d'une critique couramment formulée à l'encontre des discriminations positives. Certains considèrent que cette politique entérine en fait les inégalités : le but ne serait plus d'en finir avec la ségrégation scolaire, mais de compenser les désavantages qui y sont liés. Ce type de politique prend acte de la ségrégation et organise le système en fonction d'elle ; elle banalise le caractère dual du système. À ce propos, Bourdieu dénonçait dans *La Misère du monde* (Seuil, 1993) une démission de l'État, qui glisse de la lutte contre les inégalités (lutte dénoncée comme inefficace) au principe de l'équité, fondement des discriminations positives. Pour Bourdieu, l'État ne cherche plus à agir sur les structures qui déterminent la distribution des chances mais tente simplement de corriger les effets de la distribution inégale des ressources économiques et culturelles. Il y voit l'effet d'une idéologie néolibérale qui restreint l'investissement dans des politiques sociales dignes de ce nom ⁵².

Les politiques de discrimination positive font l'objet de critiques. Certains considèrent qu'on renonce ainsi à s'attaquer aux sources de la ségrégation scolaire, pour en traiter seulement les symptômes. Le risque de stigmatisation des publics ou des écoles cibles est également évoqué. Enfin, l'efficacité de ces mesures n'a toujours pas été évaluée scientifiquement.

Une autre critique adressée aux discriminations positives est d'ordre psychosociologique. Puisque, dans leur principe même, ces actions sont spécifiques à un public donné, elles risquent de stigmatiser les groupes ainsi désignés, démarche dont on connaît les effets pervers potentiels. Lourde à porter pour les bénéficiaires, l'étiquette « école à discrimination positive » peut aussi décourager d'avance les équipes enseignantes et sociales ⁵³.

Il n'existe pas encore d'évaluation scientifique de l'efficacité des mesures de discrimination positive en Communauté française. On ne dispose même pas de données permettant d'évaluer avec assurance les résultats de la précédente et première version des discriminations positives en Belgique, à savoir la mise en place à partir de 1989 de zones d'éducation prioritaires (ZEP) inspirées d'une expérience française ⁵⁴.

Conclusion

L'état des lieux sur la production des inégalités scolaires en Communauté française peut paraître relativement sombre. L'objectif d'égalisation qui présidait à la mise en œuvre de l'enseignement rénové n'a pas été atteint : le taux de redoublement est encore très élevé ; le cadre de quasi-marché scolaire engendre ségrégation et hiérarchisation ; les enquêtes internationales montrent que le système scolaire de la Communauté française est très inégalitaire, donc peu efficace en matière de réduction des inégalités. Plus précisément, il se caractérise par une très importante inégalité des résultats (grande dispersion des scores entre les élèves) et par des différences entre catégories sociales qui sont supérieures à celles observées dans les autres pays européens.

Plusieurs politiques ont été conduites, avec plus ou moins de succès, depuis une quinzaine d'années pour tenter d'enrayer les mécanismes producteurs d'inégalités scolaires : lutte contre le redoublement, régulation du quasi-marché scolaire par les règles d'inscription, discrimination ou différenciation positive... La troisième partie de ce Dossier évoque un autre aspect important des politiques récentes, qui consiste en la mise en place de règles

communes aux divers réseaux d'enseignement. L'objectif d'homogénéisation du système scolaire de la Communauté française qui inspire ces politiques peut se lire comme un axe de la lutte globale contre les inégalités ; cependant, on y rencontrera également des revendications nouvelles formulées en termes d'efficacité, d'efficacités et d'équité. L'analyse devra donc vérifier, entre autres, si ces principes qui ont émergé récemment sur la scène publique sont toujours compatibles avec une perspective égalitariste.

Production ou reproduction ?

On peut être étonné de lire que l'école produit des inégalités. Il faut donc, pour éviter toute méprise, rappeler quel sens possède cette affirmation tout au long de ce Dossier.

Les élèves sont très inégaux entre eux avant d'entrer à l'école, et ils le restent en dehors de l'école. Les familles, qui jouent le rôle le plus important dans le développement des capacités scolaires et dans l'accompagnement des études, possèdent et transmettent des compétences extrêmement inégales en matière de maîtrise de la langue d'enseignement, de raisonnement abstrait, de culture scolaire, d'accès aux sources d'information...

L'école ne produit pas ces inégalités non scolaires, qu'on peut appeler, pour faire court, des inégalités sociales. Mais l'école leur donne un autre sens, un impact redoublé. Une mauvaise maîtrise de la langue écrite, par exemple, n'est pas forcément un handicap dans la vie quotidienne, et peut même passer inaperçue en dehors de l'école. Par contre, cette maîtrise insuffisante risque fort de se traduire, au cours des études, par de faibles résultats dans certaines branches, par des redoublements, par des orientations non souhaitées vers la filière technique ou professionnelle, etc.

Une inégalité sociale de départ devient ainsi, au fil des études, une inégalité scolaire, et cette inégalité scolaire aura à son tour des conséquences sociales. Celui qui achève un parcours scolaire chaotique n'aura pas les mêmes perspectives d'emploi, de rémunération, de reconnaissance symbolique, de relations..., qu'un jeune ayant fait des études plus brillantes. À elle seule, l'importance que l'on accorde aux résultats scolaires dans les décisions d'embauche (résultats qui sont censés avoir été mesurés de façon objective et refléter les capacités des élèves) donne un énorme impact social aux inégalités scolaires qui sont sous-tendues par les inégalités sociales de départ.

L'enseignement obligatoire et gratuit a pour objectif, entre autres, de réduire ces inégalités sociales et de donner des chances aussi égales que possible à tous les élèves. D'une certaine

manière, elle y réussit : contrairement à une idée qui continue à circuler malgré les mises au point des spécialistes, en moyenne le niveau monte. La croissance massive de la scolarisation dote tous les jeunes de capacités et de connaissances qu'ils n'auraient pas pu acquérir dans leur milieu familial. Mais si l'école de masse augmente le niveau moyen des connaissances, les experts montrent aussi que les inégalités persistent à tous les niveaux d'enseignement. Les élèves issus des familles les mieux armées pour faire réussir leurs enfants profitent nettement plus de l'apport de l'école que les élèves issus de milieux moins favorisés, de sorte que les inégalités sociales de départ entre les jeunes gardent la même ampleur, et même s'accroissent, au fil de la scolarité.

On peut donc dire que l'école – à des degrés divers selon son organisation et sa pédagogie – élève considérablement les connaissances moyennes et les capacités de tous, mais qu'elle reproduit aussi les inégalités sociales en les transformant en inégalités scolaires.

TROISIÈME PARTIE

DES POLITIQUES RÉCENTES DESSINANT DES RÈGLES COMMUNES

Le système scolaire en Communauté française est à la fois fragmenté par la coexistence de plusieurs réseaux d'enseignement, et fortement décentralisé du point de vue de l'initiative scolaire. Si le réseau de la Communauté française dépend d'un seul pouvoir organisateur, les pouvoirs organisateurs des établissements subventionnés sont en grand nombre : les différentes provinces et la Commission communautaire française ; les communes ; les multiples PO de l'enseignement libre, qu'il soit catholique, confessionnel non catholique ou non confessionnel. En raison de ces caractéristiques, fondées entre autres sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement, de grandes disparités peuvent exister entre établissements et pouvoirs organisateurs au niveau des *curricula*, des modes d'évaluation des élèves ou du recrutement des élèves et des enseignants. De plus, la liberté de choix de l'école de la part des familles favorise une forte hiérarchisation locale des établissements, différenciés sur le plan des publics (en termes d'acquis scolaires ou de caractéristiques socioculturelles) comme sur le plan des offres et des filières éducatives.

Les responsables politiques francophones ont choisi de faire évoluer le système au cours des années 1990, autour et à la suite d'un décret qui se veut fondateur : le décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, dit décret « missions ». L'exposé des motifs indique en effet que « ce décret aurait dû être le premier de tous les textes législatifs organisant l'enseignement obligatoire » puisqu'il définit les missions de l'éducation ⁵⁵.

Ce décret sera suivi d'autres législations qui le prolongent et l'approfondissent, l'ensemble formant une politique scolaire qui entend répondre à une double interpellation : d'une part, des diagnostics sévères soulignant à quel point le système est jugé peu efficace, relativement coûteux et peu équitable ; d'autre part, de puissants mouvements sociaux des enseignants et des étudiants. Le décret « missions » et certains aspects des décrets qui le suivent présentent deux caractéristiques complémentaires : ces textes cherchent à remédier à certaines sources de l'inégalité et de

La politique scolaire des années 1990 est motivée par le souci de remédier à la fragmentation et à la décentralisation du système en forgeant des règles communes.

l'inefficacité du système en forgeant des règles valant pour l'ensemble des pouvoirs organisateurs. Répondant ainsi aux excès de décentralisation et de fragmentation, ils infléchissent de manière significative la régulation politique du monde scolaire.

Enjeux et éléments déclencheurs

En 1989, la communautarisation de l'enseignement s'accompagne de nouvelles règles de financement des communautés qui restreignent considérablement les moyens budgétaires de la Communauté française, ce qui conduit entre 1990 et 1996 à diverses mesures de « rationalisation » de l'offre scolaire, tant dans l'enseignement secondaire que supérieur. Pour ce qui concerne l'enseignement secondaire, cette rationalisation débouche sur des réductions d'emploi très importantes et sur de vastes mouvements de protestation des enseignants.

Au cours de la même période, un débat se développe sur les structures, les objectifs et le fonctionnement du système. Ce débat se nourrit de rapports internationaux, mais aussi de divers forums de citoyens et de professionnels de l'enseignement. Un problème de financement se pose, mais il faut aussi constater un certain nombre de carences du système tant en termes d'efficacité que d'égalité.

À l'initiative des autorités belges et de l'OCDE en 1989, deux rapports sont consacrés aux politiques d'éducation en Belgique ⁵⁶. Ils pointent un certain nombre de facteurs empêchant la mise en place d'un « pilotage plus rationnel » du système d'enseignement qui permettrait d'en améliorer la qualité et les résultats, facteurs auxquels nous reviendrons au terme de cette partie. Parallèlement, divers experts entretiennent le débat en mettant en évidence les faibles résultats de l'institution scolaire dans les enquêtes internationales, notamment en matière de lutte contre l'échec scolaire.

En novembre 1994, à la suite d'une grève des étudiants et des enseignants de l'enseignement supérieur, les autorités politiques, les pouvoirs organisateurs et les syndicats d'enseignants

Deux grands débats animent le monde scolaire durant la première moitié de la décennie : la question du financement d'une part et la question des structures, des objectifs et du fonctionnement du système d'autre part.

s'accordent sur un projet de vaste consultation de tous les acteurs de l'école. Ces Assises de l'enseignement tenues début 1995 vont donner lieu à plusieurs textes débattus au sein du Conseil de l'éducation et de la formation, qui seront une des sources d'inspiration de décisions législatives, notamment quant aux objectifs et aux missions du système. Face aux mouvements sociaux qui ponctuent encore les années 1995 et 1996, la ministre de l'Enseignement présente en mars 1996 « quarante propositions pour l'enseignement obligatoire, à la rencontre du désirable et du possible ». Ces propositions suscitent de nouveaux débats parlementaires et extraparlimentaires et seront une des sources du décret « missions ».

Une réforme des structures : le décret « missions »

Le décret « missions » est original à plus d'un titre. D'une part, c'est la première fois qu'une loi définit les objectifs de l'enseignement obligatoire. D'autre part, le décret repose sur un assez large accord parmi les acteurs du système éducatif. Le fait que le monde politique ait jugé utile d'explicitier ces objectifs montre que le consensus autour de l'école s'est affaibli : il est désormais nécessaire de légiférer pour garantir que l'école rende à la collectivité les services qu'elle en attend et qu'elle définit par décret.

Si ces missions prioritaires – développement de la personne, appropriation des savoirs, éducation à la citoyenneté, égalité des chances – bénéficient d'un large soutien, c'est peut-être à condition de ne pas en expliciter le contenu. Les formules employées demeurent en effet assez vagues, de sorte que chacun peut y projeter ses interprétations. Toute clarification d'expressions telles que « développement de la personne » ou « société solidaire » risquerait de dissiper le sentiment d'unanimité. On peut même aller plus loin et se demander si le flou de la formulation n'est pas nécessaire pour pouvoir présenter ces valeurs comme des objectifs à poursuivre simultanément et sans les hiérarchiser. Les objectifs affirmés dans le décret s'inscrivent en effet dans des « mondes

Le décret « missions » est la législation scolaire la plus importante des années 1990. C'est la première fois que les objectifs de l'enseignement obligatoire sont explicitement énoncés.

de justification ⁵⁷ » différents (monde « industriel », « civique » ou encore « domestique »). Les tensions entre ces principes de justification risquent, dans la pratique, et particulièrement dans un contexte de concurrence, de se traduire par des priorités variables selon les établissements.

Les missions assignées à l'école par le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (article 6)

« La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

- 1° promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;
- 2° amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;
- 3° préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ;
- 4° assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale. »

Le décret organise les structures devant permettre d'atteindre ces objectifs. Ce chapitre du décret peut être considéré comme central compte tenu des réformes qu'il instaure. On peut regrouper les différentes mesures selon trois axes ⁵⁸ :

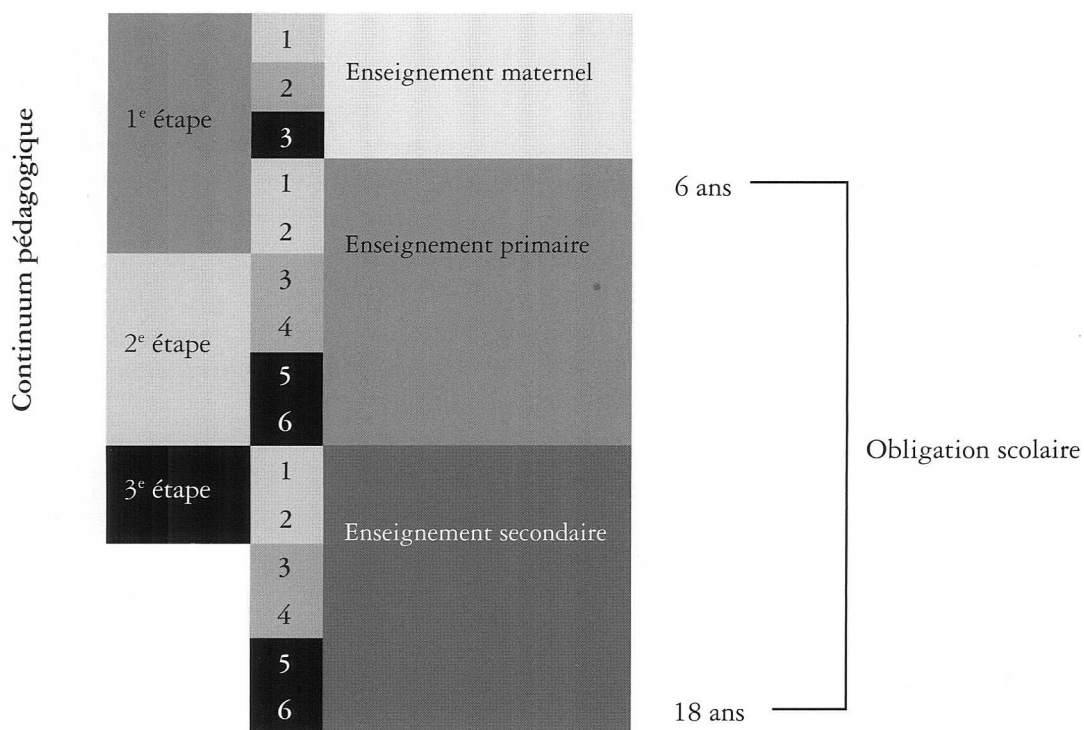
- le décret introduit une transformation pédagogique profonde, tant en ce qui concerne la structure des études que les options pédagogiques proprement dites : promotion d'une école de la réussite ; standardisation accrue du curriculum avec la mise en œuvre de référentiels de compétence, de profils de formation, etc. ;
- le décret réforme l'organisation des établissements et des PO sous plusieurs aspects : il accentue leur regroupement au sein de réseaux structurés ; il leur impose la création d'un nouvel organe interne, le conseil de participation ; il les oblige à élaborer un projet éducatif, un projet pédagogique et un projet d'établissement et à remettre un rapport d'activités annuel ;

Le décret prévoit une série de réformes structurelles pour atteindre les objectifs fixés.

– le décret renforce les droits et l'égalité des élèves en organisant un contrôle plus strict des conditions de refus d'inscription, des conditions de renvoi, des décisions des conseils de classe et de la participation financière.

En matière de réforme des structures, l'intérêt majeur du décret « missions » réside dans la tentative d'intégrer une série de dispositions antérieures qui étaient dispersées dans de multiples textes. Sur le plan pédagogique, le décret poursuit la tâche entamée par le décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental. Il introduit notamment une pédagogie plus active et centrée sur les compétences, et organise l'enseignement par cycles (cf. schéma ci-dessous pour les cycles institués au niveau primaire et secondaire).

Les structures de l'enseignement obligatoire



Sur le plan de la concertation entre écoles, le décret confirme l'existence des structures créées au début des années 1990. Il reconnaît quatre fédérations de PO comme des « organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs », ce qui renforce les réseaux structurés regroupant plusieurs pouvoirs organisateurs.

De façon générale, le décret tente de faire face à l'inégalité du système scolaire en encadrant davantage l'autonomie des établissements. Ce souci de réguler le jeu des acteurs décentralisés se marque surtout en matière pédagogique, et est nettement plus timide en ce qui concerne le mécanisme de quasi-marché, source importante d'inégalités comme on l'a vu dans la deuxième partie. La recherche de régulation pour créer plus d'égalité est sans cesse tempérée par le principe constitutionnel et politique de liberté scolaire.

Le décret tente de faire face à l'inégalité du système en cadrant davantage l'autonomie des entités locales. La régulation se polarise sur l'offre d'enseignement plutôt que sur la demande d'enseignement. Le libre choix scolaire n'est en effet pas remis en question.

Vers un socle de règles communes aux différents réseaux ?

Une première tendance est de renforcer le rôle régulateur de la Communauté en définissant des normes communes aux différents réseaux d'enseignement, ce qui a pour conséquence de rapprocher la situation des réseaux subventionnés de celle que connaît le réseau de la Communauté française. Cette tendance n'est toutefois pas uniforme, et n'empêche pas que des différences importantes subsistent entre les réseaux. Si le décret « missions » lui a donné une forte impulsion, des décrets antérieurs l'avaient souvent ébauchée, tandis que des décrets ultérieurs l'ont renforcée. Détaillons cette tendance domaine par domaine (on ne reviendra pas dans cette section sur la régulation des inscriptions, déjà traitée dans la deuxième partie).

La tendance en cours depuis une dizaine d'années au niveau de la législation scolaire est celle d'une convergence entre les divers réseaux et d'un alignement sur le réseau de la Communauté française. Des divergences significatives persistent néanmoins.

Les statuts des enseignants et la gestion du personnel enseignant

Avant 1993, il n'existait pas de statut du personnel dans les différents réseaux subventionnés. Depuis lors, des textes

déterminent les modalités selon lesquelles les enseignants sont classés et peuvent accéder aux différentes étapes de la carrière (statut de temporaire, de temporaire prioritaire et nomination à titre définitif), à l'instar de ce qui existait dans le réseau de la Communauté. Trois décrets sont à considérer : dans un premier temps, le décret du 1^{er} février 1993 qui établit le statut des membres du personnel de l'enseignement libre subventionné ; dans un deuxième temps, le décret du 6 juin 1994 pour le personnel des établissements officiels subventionnés ; enfin, le décret du 19 décembre 2002 remodelant une nouvelle fois le statut des enseignants de l'enseignement libre subventionné.

Même si des différences subsistent entre les réseaux, ces textes ont restreint l'autonomie des pouvoirs organisateurs dans leurs décisions relatives à l'engagement et à la nomination des enseignants, et ce afin de protéger ces derniers. Une autre mesure (prise par un décret du 13 juillet 1998) s'inscrit dans la même ligne : la redéfinition stricte de la charge horaire des enseignants du fondamental, qui au lieu d'une fourchette de 22 à 28 périodes de 50 minutes de cours est aujourd'hui fixée à 24 périodes dans le primaire et à 26 périodes dans le maternel.

Dans tous les réseaux, l'autonomie des établissements a diminué en matière de recrutement et d'affectation des professeurs. Néanmoins, il convient de souligner les différences qui demeurent entre réseaux.

Dans le réseau de la Communauté française, la gestion du personnel reste largement centralisée, et le chef d'établissement subit dans la plupart des cas les affectations et les changements d'affectation décidés à d'autres niveaux en fonction de règles strictes. Le recrutement des professeurs est basé sur l'ancienneté de candidature, la priorité étant donnée à celui qui postule ou travaille dans le réseau depuis le plus grand nombre d'années. Dès lors, le pouvoir discrétionnaire du chef d'établissement est réduit au minimum. De plus, le candidat ne postule pas pour un établissement (comme dans l'enseignement libre), mais pour une zone géographique. Le réseau de la Communauté française reste donc le plus rigide en ce qui concerne la gestion du personnel.

L'autonomie des pouvoirs organisateurs du réseau officiel subventionné a été un peu réduite, mais c'est dans le réseau libre subventionné que les changements ont été les plus profonds, même si le réseau de la Communauté française reste le plus rigide en ce qui concerne la gestion du personnel.

Dans le réseau officiel subventionné, il n'existait pas de statut unifié pour l'ensemble du personnel jusqu'en 1994. Le décret du 6 juin 1994, qui fixe les statuts pour le personnel des établissements officiels subventionnés, s'inspire des règles en vigueur dans le réseau de la Communauté française. En dépit de cela, certaines différences subsistent ⁵⁹. Dans l'ensemble, depuis l'approbation du statut en 1994, l'autonomie des pouvoirs organisateurs du réseau officiel subventionné a été un peu réduite ⁶⁰.

Dans le réseau libre subventionné, le recrutement se faisait au choix du pouvoir organisateur, qui n'était lié jusqu'en 1993 par aucune règle définissant un statut des enseignants. Depuis le 1^{er} février 1993, un décret définit les modalités de recrutement et de carrière des enseignants du réseau libre. Un système de priorité basé sur l'ancienneté de service est instauré. Il y a donc une nette limitation de la liberté de recruter, encore accentuée par le décret du 19 décembre 2002 déjà évoqué. Dorénavant, l'ancienneté acquise au sein d'autres PO est reconnue dans le cadre d'une zone déterminée ; elle intervient dans le classement des priorités à l'embauche, mais aussi en cas de nomination définitive, le pouvoir organisateur se voyant imposer un classement des candidats en fonction de l'ancienneté au jour près. On trouve également dans ce statut une certaine souplesse en matière de titres (diplômes requis ou non pour occuper telle ou telle fonction). Enfin, une spécificité importante du statut des enseignants du libre subventionné tient au fait qu'ils ne peuvent exercer des occupations qui seraient « de nature à nuire au caractère spécifique du projet éducatif et du projet pédagogique du PO ⁶¹ », ce qui donne à ce dernier une réelle latitude dans les décisions de recrutement, voire de licenciement.

C'est donc dans le réseau libre subventionné que les changements ont été les plus profonds. Le pouvoir discrétionnaire dont disposaient les PO avant 1993 a été fortement réduit ; si le pouvoir organisateur garde une liberté importante lors du premier engagement, il doit par la suite respecter les priorités définies dans le statut des enseignants du réseau.

Le statut des directeurs d'école

Les statuts des personnels de l'enseignement libre subventionné et de l'enseignement officiel subventionné, fixés par décret en 1993 et 1994, réglaient jusqu'en 2007 les conditions d'accès à la fonction de directeur. Il faut cependant attendre l'adoption du décret relatif au statut des directeurs des établissements de l'enseignement fondamental, secondaire et de promotion sociale promulgué le 2 février 2007 pour trouver la trace de missions particulières – administratives, pédagogiques, relationnelles – incombant aux directeurs. Généralisant ce qui se pratique dans le réseau de la Communauté française, où il existait déjà des conditions d'ancienneté, des procédures d'appel à candidatures et des conditions de titres pour devenir directeur, le décret prévoit que l'acquisition des compétences requises pour assurer ces missions passe par une formation spécifique (qui comporte un volet commun à l'ensemble des réseaux et un volet propre à chaque réseau ou pouvoir organisateur). Il impose aussi le recours à une lettre de mission dès l'entrée en fonction du directeur. D'une durée de six ans, celle-ci présente l'ensemble des priorités qui sont assignées au directeur en fonction des besoins de l'établissement.

Le processus qui a mené à l'adoption de ce décret fut long et houleux, le projet entamé en 2002 ayant fait l'objet de multiples concertations. Comme les décrets sur le statut des enseignants, ce texte restreint l'autonomie des pouvoirs organisateurs. « Les associations de directeurs, significativement celles présentes dans l'enseignement catholique, relayées par le SeGEC, mais aussi par les fédérations des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel (...) ont fait pression tout au long du processus pour stigmatiser la perte d'autonomie que constituait à leurs yeux la volonté de gouvernement d'imposer non seulement des contenus aux formations initiales préalables destinées aux candidats directeurs, mais encore de voir leur certification passer par un jury inter-réseaux ». Bien qu'elle soit désormais cadrée, cette autonomie a été relativement préservée, « les associations de directeurs [ayant] obtenu d'échapper à la formation initiale préalable à l'engagement

Les missions des directeurs d'école ainsi que les règles relatives à l'accès à la fonction ont fait l'objet d'un décret en 2007.

Ce décret participe de la même tendance à la restriction de l'autonomie des pouvoirs organisateurs.

(elle n'est prévue finalement que préalablement à la nomination), à une évaluation formelle tous les cinq ans (celle-ci n'est plus que formative), à la certification devant un jury inter-réseaux ⁶²».

Les référentiels de compétences

Le principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement est la clé de voûte du système, à la fois parce qu'il possède une valeur juridique supérieure à celle des normes législatives et parce qu'il fait partie d'un compromis politique noué dès la naissance de l'État belge. Cette liberté a une double signification : la liberté pour chacun d'organiser un enseignement selon ses convictions, et la liberté des parents de choisir une école qui correspond à leurs convictions. Toutes les autres règles d'organisation de l'enseignement doivent tenir compte de ces principes.

Pour pouvoir bénéficier des subventions de la Communauté française et pour garantir la reconnaissance des diplômes qu'ils décernent, les PO de l'enseignement subventionné doivent respecter un certain nombre de contraintes légales, et notamment inscrire leur projet d'enseignement dans le cadre (niveaux d'enseignement, régimes de congé, grilles horaires...) défini par la Communauté française. En dehors de cela, il existe une grande liberté des pouvoirs organisateurs quant aux programmes d'études et aux méthodes pédagogiques.

Chaque pouvoir organisateur, s'il ne souhaite pas utiliser le programme défini pour le réseau de la Communauté, doit soumettre son programme d'études à l'approbation d'une commission-programme composée de manière paritaire par les représentants de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre. Dans l'enseignement officiel, des PO de certaines villes ou provinces ont leurs propres programmes ; dans l'enseignement libre, la plupart des PO se réfèrent aux programmes définis par le SeGEC ou par des congrégations religieuses.

Toutefois, depuis 1994 et surtout depuis aux objectifs définis au travers des « socles de compétences » et autres référentiels qui sont adoptés en application du décret « missions ». Les socles de compétences ⁶³ à atteindre dans chaque branche sont

Le principe de la liberté d'enseignement explique que les pouvoirs organisateurs ont toujours bénéficié d'une grande liberté quant aux programmes d'études et aux méthodes pédagogiques.

apparus en 1994 dans l'enseignement fondamental et dans le premier degré de l'enseignement secondaire. Ils ont ensuite été institués officiellement par le décret « missions » de 1997 et confirmés par le décret du 12 juillet 2001 qui applique l'accord de la Saint-Boniface. Des « compétences terminales ⁶⁴ » ont été de plus définies pour l'enseignement secondaire de transition, et des « profils de formation ⁶⁵ » dans l'enseignement de qualification. Une logique de progression par cycles a enfin été promue, toujours de façon transversale aux différents réseaux.

De nombreuses dispositions législatives ont donc réformé le curriculum dans l'enseignement fondamental et secondaire, dans le but notamment d'instaurer un socle de règles communes à tous les établissements publics et privés, ce qui a pour conséquence de limiter l'importante autonomie dont bénéficiaient les pouvoirs organisateurs. Si officiellement le curriculum reste une prérogative des PO, les programmes de tous les pouvoirs organisateurs doivent désormais tenir compte des socles de compétences et des autres objectifs imposés à tous les réseaux.

Dans le domaine de l'évaluation, le décret « missions » précise aussi les règles relatives aux décisions du conseil de classe. L'évaluation des élèves reste une compétence collégiale des conseils de classe, mais une commission a pour mission de produire des « batteries d'épreuves d'évaluation étalonnées » correspondant aux socles de compétences ou aux compétences terminales. En outre, le décret introduit la possibilité pour l'inspection de vérifier l'équivalence entre le niveau des épreuves d'évaluation administrées aux élèves et celui des épreuves étalonnées. La diversité des évaluations entre établissements et leur autonomie tendent donc à diminuer.

Dans le domaine pédagogique, on note également l'apparition de normes communes de référence. Celles-ci apparaissent d'une part dans le décret « missions » (la pédagogie doit être « différenciée » et l'évaluation « formative » ⁶⁶), et d'autre part dans les décrets relatifs à la formation des enseignants. Ces textes donnent désormais une définition commune des compétences nécessaires à l'exercice de toute pratique enseignante, quel que soit le niveau d'enseignement.

Cependant, depuis le décret « missions », l'autonomie pédagogique des entités locales a été restreinte : les programmes doivent correspondre aux objectifs définis par des référentiels de compétences, les règles relatives à l'évaluation ont été précisées et des référentiels pédagogiques sont mis en avant.

La gratuité de l'enseignement

Le décret « missions » rappelle le principe de gratuité de l'école : « aucun minerval direct ou indirect ne peut être perçu » (article 100). Par ailleurs, il réglemente de manière précise les frais de scolarité qui ne sont pas considérés comme un minerval et peuvent dès lors être réclamés aux parents (droit d'accès aux activités culturelles et sportives, photocopies, journaux de classe, achats groupés). Le décret du 12 juillet 2001 renforce encore la gratuité de l'enseignement : les frais autorisés ne portent plus que sur les photocopies dans l'enseignement secondaire (avec un montant maximal à fixer par le gouvernement) et les achats groupés. De plus, une information sur ces frais devra être donnée à l'élève et à ses parents au moment de l'inscription ; l'établissement devra tenir compte des origines sociales et culturelles des élèves dans la perception de ces frais ; enfin, le non-paiement ne peut en aucun cas constituer un motif de refus d'inscription ou d'exclusion.

Ces règles valent pour les établissements de tous les réseaux et instituent donc une logique commune.

Les droits des usagers

Le décret « missions » introduit également un droit à l'information des parents et des élèves. Le règlement des études de chaque établissement devra préciser les critères d'un travail scolaire de qualité, les procédures d'évaluation et de délibération des conseils de classe et le mode de communication des résultats. Par ailleurs, obligation est faite aux conseils de classe de justifier leurs décisions d'échec ou de réussite avec restriction ⁶⁷.

Les parents ou les élèves majeurs ont aussi le droit de déposer des recours contre les décisions d'échec ou de réussite avec restriction. Le recours est d'abord interne au PO, qui doit en spécifier les modalités. Si le désaccord persiste après cette procédure interne, les usagers peuvent introduire un recours motivé devant une instance externe : le conseil de recours de l'enseignement confessionnel ou non confessionnel, selon le cas.

Le décret « missions » consolide la gratuité de l'école en précisant les règles relatives aux frais de scolarité, règles valables pour tous les établissements et réseaux.

Le décret « missions » renforce les droits des usagers de l'école par l'introduction d'un droit d'information et d'un droit de recours.

Cette disposition a été introduite pour protéger les élèves et leurs parents contre des décisions arbitraires des équipes pédagogiques. On introduit ainsi une norme juridique précise là où prévalaient jusqu'alors les seules normes professionnelles des enseignants et des directions, ainsi que les orientations pédagogiques variées des établissements et des pouvoirs organisateurs. Cette possibilité de recours diminue l'autonomie des enseignants, qui voient leurs pratiques de plus en plus régulées et soumises aux appréciations des usagers.

Plus fondamentalement, ce droit au recours peut entraîner une normalisation des pratiques⁶⁸. Le législateur a en effet précisé que les décisions des conseils de recours externes doivent s'appuyer sur diverses balises (compétences terminales, batteries d'épreuves d'évaluation prévues par le décret « missions ») qui serviront de critères pour apprécier leurs décisions. Ces critères d'appréciation sont sans doute pris en compte par les conseils de classe, pour lesquels le législateur n'a rien prévu. On peut donc penser que le droit de recours des usagers est une manière indirecte de donner une certaine force contraignante aux diverses réglementations sur le contenu de l'enseignement et sur les pratiques d'évaluation. Un des soucis explicites du législateur était d'introduire plus de convergence entre les écoles quant aux objectifs d'enseignement poursuivis (notamment au travers de la définition des compétences à atteindre). Les recours peuvent contraindre indirectement les enseignants et les établissements à respecter les objectifs fixés par décret, en l'absence d'autres mesures de pilotage externe (des évaluations externes par exemple) qui auraient pu inciter les écoles à les respecter.

Règles communes et liberté d'enseignement

Une première tendance à l'œuvre dans les importantes réformes des deux dernières décennies est donc l'homogénéisation croissante des règles qui régissent le système d'enseignement⁶⁹. Simultanément, les principaux acteurs du système ont vu leur pouvoir se renforcer : non seulement les autorités publiques de régulation (les ministres compétents ou leur administration)

Au-delà de la construction de règles communes, une autre tendance est au renforcement des fédérations de pouvoirs organisateurs.

peuvent s'appuyer sur des règles beaucoup plus nombreuses pour orienter l'action des pouvoirs organisateurs, mais le décret « missions » a aussi renforcé les « fédérations de pouvoirs organisateurs » c'est-à-dire les organisations qui coordonnent les PO constitutifs des différents réseaux.

Les différentes composantes du monde scolaire conservent cependant une autonomie importante. La pierre angulaire du système reste la liberté d'enseignement, qui garantit une grande latitude de choix aux pouvoirs organisateurs tant en matière de programmes et de méthodes pédagogiques que d'évaluation des élèves. Ils ont également la responsabilité du recrutement et de la gestion du personnel, même si les rémunérations sont assurées par la Communauté française sur base de barèmes identiques pour tous les réseaux. Les tendances à l'homogénéisation se greffent donc sur cette grande diversité de départ et de principe, que les politiques récentes tendent à restreindre pour des raisons notamment liées à la lutte contre l'échec et les inégalités.

L'autonomie des établissements et la démocratie participative

La tendance à l'homogénéisation est contrebalancée par une tendance *a priori* contraire, qui valorise l'initiative et le projet local en favorisant la participation au sein des établissements.

Le décret « missions » a en effet rendu deux dispositifs obligatoires dans tous les réseaux. Tous les pouvoirs organisateurs doivent mettre en place un projet éducatif qui sera complété par un projet pédagogique et un projet d'établissement⁷⁰. De plus, ils sont tenus de créer au sein de chaque établissement un conseil de participation qui regroupe les différents partenaires de l'école : PO, direction, enseignants, parents, élèves (dans le secondaire) et représentants de l'environnement de l'école. Le conseil de participation a notamment pour prérogative de donner un avis sur le projet d'établissement (proposé par le PO ou la direction de l'établissement) et sur le rapport d'activités relatif à sa mise en œuvre. Les PO ne sont cependant pas

La tendance à l'homogénéisation est contrebalancée par une tendance contraire, qui valorise l'initiative et le projet local en favorisant la participation au sein des établissements.

obligés de suivre les avis proposés par les membres du conseil de participation.

Ces règles communes confortent la tendance au rapprochement des réseaux, mais la promotion du projet d'établissement et du conseil de participation témoigne de l'importance accordée à l'établissement en tant qu'entité autonome. En Communauté française comme ailleurs en Europe, on postule que l'action éducative sera plus efficace et plus ajustée aux besoins locaux si elle repose sur un projet partagé et légitimé par la concertation. Cette valorisation de l'établissement est sous-tendue par un nouveau modèle de référence qui peut être qualifié « d'établissement mobilisé ».

Dans le réseau de la Communauté française l'autonomie est ainsi renforcée, tandis qu'elle tend plutôt à être encadrée dans les réseaux subventionnés. Il reste que la promotion de l'autonomie paraît surtout rhétorique et symbolique. Il n'existe pas de travaux systématiques évaluant la mise en œuvre des projets d'établissements ou des conseils de participation. Les impressions qui se dégagent du terrain laissent penser que ces initiatives sont le plus souvent assez formelles et pèsent peu sur la vie concrète des établissements, qui en revanche sont nettement plus contraints qu'auparavant par la montée des règles formelles encadrant leur fonctionnement.

L'actualisation du modèle pédagogique et la formation des enseignants

La construction de règles communes joue également dans le domaine pédagogique. Le décret « missions » instaure en effet une organisation du curriculum par cycles, ainsi qu'un programme et une approche pédagogique par compétences. De plus, grâce à une pédagogie différenciée et au recours à l'évaluation formative, il encourage les enseignants à faire face à l'hétérogénéité des élèves, notamment dans le premier cycle du secondaire, au terme duquel tous les élèves devraient atteindre des socles de compétences définis par décret ⁷¹. Ces référents pédagogiques communs ont incité le législateur à promouvoir et à réformer

Les établissements sont perçus de plus en plus comme des unités stratégiques du système, susceptibles d'influencer la qualité de la formation. On suppose que l'action éducative sera plus efficace et plus ajustée aux besoins locaux si elle repose sur un projet partagé et légitimé par la concertation.

Pour unifier les pratiques éducatives, le législateur a instauré également des normes pédagogiques communes et réformé la formation des enseignants.

la formation des enseignants : par-delà les normes communes, la formation est le second moyen retenu pour unifier davantage le travail enseignant et homogénéiser les pratiques éducatives. Cette stratégie s'est concrétisée dans des décrets concernant tant la formation initiale que la formation continue des enseignants.

La formation initiale a fait l'objet de deux décrets, le premier portant sur la formation des instituteurs et régents (décret du 12 décembre 2000), le second sur celle des agrégés ⁷² (décret du 8 février 2001). Cette réforme de la formation initiale des enseignants poursuit un double objectif : faire face aux changements des élèves dans leur rapport à l'apprentissage et à la norme scolaire (dus à l'extension de la scolarisation à toute une classe d'âge et à des changements socioculturels dans la famille et la société), et concrétiser les réformes du système éducatif évoquées ci-dessus (allongement de l'obligation scolaire, définition de missions prioritaires, de socles de compétences et de compétences terminales, recherche d'un enseignement de qualité garantissant des chances égales devant la formation et la réussite scolaire du plus grand nombre ⁷³).

La réforme de la formation initiale entend partir des « compétences que devraient posséder les enseignants pour remplir leurs nouvelles missions auprès des élèves d'aujourd'hui ⁷⁴ ». Treize compétences fondamentales qui devront être développées par la formation initiale sont ainsi énumérées ⁷⁵. Cette liste porte la marque d'un modèle professionnel qui tend à se diffuser dans la littérature psychopédagogique internationale, le modèle du « praticien réflexif ⁷⁶ ». L'adoption d'une liste unique de compétences conduit à mettre en place des référentiels de compétences communs aux différents réseaux, et qui doivent être pris en compte par tous les pouvoirs organisateurs de la formation initiale des enseignants (hautes écoles ⁷⁷ et universités). Par ailleurs, la référence à un même modèle professionnel a conduit à accentuer la formation pédagogique et pratique des agrégés (qui était la plus faiblement développée), et à rapprocher ainsi quelque peu le mode de formation des enseignants de tous les niveaux d'enseignement.

La formation continue fait quant à elle l'objet de deux décrets du 11 juillet 2002 relatifs à la formation en cours de carrière

La formation initiale et la formation continue des enseignants ont fait l'objet d'une série de décrets entre 2000 et 2002.

des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ou secondaire. Ces décrets traduisent à leur tour la volonté des pouvoirs publics de rapprocher les réseaux afin que les enseignants se réfèrent à des modèles communs. Ils prévoient en effet que soit organisée une formation continue inter-réseaux, valant pour l'ensemble des établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française. Les objectifs visés par cette formation continue découlent des treize compétences à forger dans le cadre de la formation initiale.

Cette double réforme a été pensée comme un élément de la mise en œuvre du décret « missions ». Il s'agit de concrétiser les orientations pédagogiques qui le caractérisent, mais aussi de remédier aux sources de l'inégalité scolaire. La formation des enseignants est supposée combattre des pratiques trop disparates et des croyances qui favorisent la production des inégalités scolaires, comme la croyance en l'efficacité du redoublement. Cette réforme est donc aussi un instrument d'une politique d'égalité⁷⁸.

Égalité ne signifie pas pour autant uniformité. Nous avons vu que les réformes en appellent aussi à la mobilisation des équipes enseignantes et à leur autonomie. On peut déceler ici une injonction paradoxale, une double exigence contradictoire : d'une part on enjoint aux enseignants de devenir autonomes, d'autre part la réforme leur impose des règles qu'ils n'ont pas choisies. On ne peut donc pas réellement parler d'autonomie. Les enseignants sont invités à affirmer leur autonomie, mais cette autonomie doit elle-même être conforme à un modèle professionnel, celui du praticien réflexif, qui est diffusé essentiellement par les psychopédagogues et les chercheurs en science de l'éducation. Dès lors, si les enseignants appliquent les notions et les outils que les réformes leur suggèrent ou leur imposent, ils risquent de se sentir peu autonomes.

Pilotage et rationalisation : vers un État évaluateur ?

Une série de politiques convergent vers la construction d'un socle de règles valant pour l'ensemble des réseaux d'enseigne-

La double réforme de la formation a été pensée comme un élément nécessaire à la mise en œuvre du décret « missions ». La formation des enseignants vise notamment à combattre des pratiques trop disparates et des croyances qui favorisent la production des inégalités scolaires.

ment. Une autre tendance récente au sein du système scolaire consiste à valoriser l'initiative et les projets locaux via la participation au sein des établissements. Ces tendances simultanées au contrôle et à l'autonomie sont-elles contradictoires ?

Elles s'inscrivent en tout cas dans une même évolution : la montée en puissance de l'État évaluateur au détriment d'un État bureaucratique, constatée par de nombreux observateurs des politiques éducatives en Europe ⁷⁹. L'État évaluateur redistribue les rôles entre l'État et les acteurs décentralisés. L'État tend à s'adjuger le contrôle stratégique sur les orientations d'ensemble en définissant les missions, les objectifs et les critères permettant d'évaluer les résultats du système, alors que la gestion des moyens serait davantage déléguée aux acteurs décentralisés.

Cette tendance impose de transformer les modes de contrôle et de régulation du système : l'évaluation publique porte davantage sur les résultats que sur les procédures, à la différence de l'évaluation menée par un État bureaucratique. L'évaluation ainsi redéfinie est devenue un outil de régulation en vogue dans les systèmes scolaires européens, au point que l'on peut parler d'un nouveau « référentiel d'action publique ⁸⁰ ». Face aux risques de dispersion dans le cadre de systèmes scolaires décentralisés où les établissements disposent d'une grande autonomie de fonctionnement, les autorités centrales choisissent de remanier leurs instruments de contrôle. De ce fait, le double mouvement d'accroissement de l'autonomie et de renforcement des contrôles n'est pas contradictoire ; il s'agit plutôt des deux axes complémentaires d'une même logique.

Comme nous l'avons vu, on retrouve ces deux axes en Com-munauté française. D'une part, les grandes orientations du système scolaire sont de plus en plus établies au niveau central, par la fixation d'objectifs à atteindre (notamment les compétences à maîtriser) et de stratégies à suivre pour les atteindre (notamment pédagogiques : structure en cycles, homogénéisation des référentiels de programmes et d'évaluation, promotion de la pédagogie différenciée). D'autre part, l'autorité publique centrale valorise l'initiative et l'autonomie des établissements,

Les tendances simultanées à l'accroissement de l'autonomie et au renforcement du contrôle paraissent contradictoires. Elles relèvent néanmoins d'un même modèle qui gagne en puissance à l'échelle européenne, celui de l'« État évaluateur », qui se substitue à l'État bureaucratique. D'une régulation par les règles et les procédures on s'oriente vers une régulation par les résultats à atteindre.

mais aussi, plus localement, l'autonomie du praticien réflexif que devrait devenir l'enseignant face à sa classe.

Cependant, pour être conforme au modèle de l'État évaluateur, un tel dispositif doit s'accompagner d'un contrôle externe qui permette de vérifier dans quelle mesure les objectifs sont rencontrés, ce qui suppose la mise en place d'un « pilotage » centré sur des résultats à atteindre plutôt que sur des procédures à respecter.

La construction d'un système de pilotage en Communauté française

La construction d'un système de pilotage conforme à l'idée d'État évaluateur est toujours en cours, en Communauté française, mais il s'agit d'un processus complexe et difficile.

Au départ, l'idée de piloter le système par ses résultats est suggérée par une étude de l'OCDE sur l'état de notre système scolaire. Cette étude entamée en 1989 et publiée en 1993 constate que des lacunes et des freins empêchent un « pilotage plus rationnel » du système d'enseignement, qui permettrait d'en améliorer la qualité et les résultats. L'étude pointe ainsi les difficultés suivantes : absence d'objectifs généraux s'imposant à tous les établissements ; absence de culture de l'évaluation ; services de statistiques trop peu développés ; moyens financiers mal répartis ; réseaux d'enseignement peu enclins à coopérer. Selon l'OCDE, on n'améliorera les résultats du système qu'en créant de nouveaux modes de régulation, et notamment des instruments d'évaluation externe.

C'est notamment sur cette base qu'est créée en 1994 une cellule d'« évaluation externe inter-réseaux à caractère diagnostique et formatif », cellule qui met en place diverses enquêtes sur les acquis des élèves. Le décret « missions » de 1997 reprendra ensuite le terme de « pilotage » pour désigner la constitution de divers groupes de travail et commissions inter-réseaux qui doivent mettre certaines grandes orientations du décret en œuvre : groupes de travail pour définir les compétences à atteindre ; commission des programmes basés sur ces

En Communauté française, le système scolaire demeure loin du modèle de l'État évaluateur, qui nécessite un contrôle externe des résultats.

La construction d'un système de pilotage est en cours. L'idée est avancée au début des années 1990 par l'OCDE en vue d'améliorer la qualité et les résultats de l'école en Communauté française.

mêmes compétences ; groupes de travail sur les batteries d'épreuves d'évaluation. On notera cependant que l'évaluation externe est absente du dispositif de pilotage prévu par le décret : tout se passe comme si l'on envisageait un pilotage à vue, sans instrument d'évaluation, personne ne semblant vouloir prendre la responsabilité politique d'instaurer des mécanismes de contrôle très étrangers au fonctionnement habituel de nos institutions ⁸¹.

La publication de l'enquête PISA 2000 et son retentissement médiatique ont contribué à remettre le problème de l'efficacité de l'école au centre du débat. Parallèlement, les experts ont souligné que le diagnostic le plus alarmant sur l'enseignement en Communauté française concernait la très grande dispersion des résultats selon les élèves, c'est-à-dire l'inégalité du système (cf. deuxième partie). Le diagnostic de la coordinatrice PISA pour la Communauté française est sans appel sur ce point : « De tous les systèmes éducatifs des pays participant à PISA, c'est en Communauté française de Belgique que l'incidence du statut socio-professionnel des parents sur les performances en lecture des élèves se marque le plus ⁸². »

Dans la même période, un décret a créé un dispositif de pilotage du système (décret du 27 mars 2002). Une commission de pilotage inter-réseaux a été instituée, qui tend à faire des services de l'inspection et de l'administration, mais aussi des représentants des réseaux, des organisations syndicales et des parents, les acteurs clés ⁸³ de la mise en œuvre et du suivi de diverses missions de pilotage : mise en œuvre d'indicateurs du système, d'évaluations externes, de suivi statistique des élèves, remise d'avis sur l'état du système et sur les orientations de la formation continue, etc.

Depuis la mise en place de la commission de pilotage, ces missions se sont concrétisées : une publication annuelle des indicateurs existe depuis 2006, et les évaluations externes à caractère diagnostique, accompagnées de pistes didactiques directement communiquées aux établissements et enseignants concernés, se sont développées dans l'enseignement obligatoire et même au-delà (voir, ci-dessus, les décrets de 2006 et de 2009 instituant des

L'État a mis en place une régulation publique du système dont les formes se sont précisées depuis la création d'une commission de pilotage.

épreuves certificatives, dont le CEB, et renforçant les épreuves diagnostiques).

La réforme de l'inspection

Le service d'inspection de l'administration joue un rôle important dans le pilotage et l'évaluation. Il a été profondément réformé en 2007, via le décret du 8 mars 2007 entré en application au mois de septembre de la même année.

Depuis le début des années 1990, les acteurs impliqués dans la réflexion autour du pilotage du système éducatif faisaient en effet référence à une nécessaire réforme de l'inspection. Le projet était déjà dans les cartons du gouvernement en 1992 et sera discuté aussi au sein de la structure légère de pilotage. Mais il mettra plus de 15 ans à se concrétiser. Les concepteurs de la réforme et ceux chargés de la mettre en place espèrent améliorer l'évaluation des établissements et l'évaluation du système en général, et participer ainsi à la construction d'un système éducatif harmonisé et cohérent.

Pour bien comprendre la portée du nouveau texte législatif, il faut dire un mot du système préexistant, en particulier dans l'enseignement secondaire. Jusqu'en 2007, l'inspection est un corps de fonctionnaires dépendant de l'administration, qui intervient dans les trois grands réseaux d'enseignement, et ce principalement pour établir une évaluation individuelle des compétences pédagogiques des enseignants à la demande du chef d'établissement ou du pouvoir organisateur. Par ailleurs, l'inspection est chargée d'un travail de vérification administrative. Dans les réseaux subventionnés, la mission des inspecteurs se limite à un volet surtout évaluatif, sans accompagnement ni suivi pédagogique des enseignants. Ce sont des personnels propres des réseaux qui prennent en charge ce volet. Par contre, dans le réseau de la Communauté française, les inspecteurs effectuent autant une mission de contrôle que d'accompagnement ⁸⁴.

Le nouveau décret introduit trois nouveautés principales.

Tout d'abord, il recentre l'inspection sur les questions pédagogiques. Le contrôle administratif des établissements est pris en

Le service d'inspection, réformé en 2007, joue un rôle clé dans le pilotage du système.

charge par un autre service de l'administration. Un service général d'inspection est créé, composé de différents services, liés aux différents niveaux (fondamental, secondaire) et types d'enseignement (spécialisé, artistique, de promotion sociale, à distance). Concernant la nature des missions, il s'agit essentiellement de l'évaluation et du contrôle du niveau des études en référence aux compétences définies comme objectifs pédagogiques. Par ailleurs, au sein des établissements, l'inspection évalue le respect des programmes, la cohérence des pratiques (notamment d'évaluation), l'adéquation du matériel didactique, le choix de formation en cours de carrière des enseignants, les aspects pédagogiques des mesures de discrimination positive, la détection de mécanismes de ségrégation scolaire. Elle peut aussi dispenser des conseils et des informations sur ces sujets ⁸⁵. Les inspecteurs sont en outre chargés de missions relatives au pilotage central du système : appui aux évaluations externes, à la commission de pilotage, à la formation en cours de carrière, etc.

Ensuite, le décret donne un caractère inter-réseaux à l'inspection. Jusqu'alors, seule l'inspection de l'enseignement primaire pour les réseaux subventionnés possédait ce caractère via les inspecteurs cantonaux. Les inspecteurs du secondaire provenaient exclusivement du corps enseignant du réseau de la Communauté française. Dorénavant, l'inspection scolaire recrute sur base des mêmes critères dans tous les réseaux. Les inspecteurs, qui sont des fonctionnaires, ont la même formation et dépendent d'un service de l'administration distinct de celui qui est responsable de l'enseignement, et ce afin d'assurer leur indépendance, en particulier vis-à-vis du réseau de la Communauté.

Enfin, le décret crée un service ou des cellules de conseil et de soutien pédagogique dans chaque réseau. Il s'agit ici d'un renforcement et d'une reconnaissance de services qui existaient plus ou moins fortement dans les différents réseaux ⁸⁶. Ces services composés d'enseignants détachés ou en congé pour mission auront pour fonction d'accompagner les enseignants, les équipes pédagogiques et les écoles pour lesquels le service général d'inspection a constaté des faiblesses et des manquements, en tenant compte d'une note d'information rédigée par les services d'inspection ou

Désormais inter-réseaux, le service d'inspection voit ses missions recentrées sur le contrôle et l'évaluation des objectifs pédagogiques définis centralement.

Le décret crée également des cellules de conseil pédagogique dans chaque réseau, distinguant ainsi clairement la mission de l'inspecteur de celle de conseiller pédagogique.

des résultats obtenus aux évaluations externes. Ils doivent en outre soutenir les établissements dans la construction de leur projet d'établissement, mettre leur savoir et leur expérience au service des équipes pour améliorer la qualité de la formation, soutenir l'implantation des programmes et l'innovation pédagogique, accompagner des groupes d'enseignants qui construisent collectivement des démarches pédagogiques, etc. Ces services devront donc, selon le décret, collaborer avec les services d'inspection, mais ils seront hiérarchiquement subordonnés aux réseaux.

La réforme de 2007 définit donc clairement deux missions, la mission de l'inspecteur et la mission du conseiller pédagogique, qui sont assurées par des personnes différentes. Si la réforme a mis tellement de temps pour aboutir, c'est notamment dû à l'opposition des inspecteurs, qui voyaient la redéfinition de leurs missions d'un mauvais œil. En effet, les inspecteurs ont depuis toujours une mission de contrôle, mais pour certains niveaux d'enseignement celle-ci s'accompagnait d'une mission de soutien et de conseil, ce qui est désormais interdit par le nouveau décret, en tout cas dans l'enseignement subventionné.

Une centralisation accrue

Si on met l'ensemble de ces réformes (commission de pilotage, évaluations externes, inspection) en perspective, force est de constater qu'on assiste à la mise en place progressive d'un État évaluateur. L'État, avec d'autres acteurs clés de notre système, comme les responsables des réseaux ou les organisations syndicales, met en place un mode de régulation publique du système et de ses composantes dont un élément important sera constitué par les évaluations externes, d'origine nationale et internationale. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une approche par compétences au niveau des programmes et des évaluations par les enseignants, approche instituée à la suite du décret « missions », est à présent suivie et contrôlée par un corps d'inspection réformé, épaulé officiellement par des services de conseil pédagogique.

Toute cette évolution implique un renforcement des autorités centrales au sein du système. D'abord, bien entendu, un renforcement du poids de la Communauté française et de son administration : suite au décret « missions », leur pouvoir est s'est accru dans la mesure où des règles beaucoup plus nombreuses ont été édictées pour orienter l'action des pouvoirs organisateurs. Mais le décret a aussi renforcé les fédérations de pouvoirs organisateurs, c'est-à-dire les organisations, également centrales à leur manière, qui coordonnent les différents PO constitutifs des réseaux d'enseignement ⁸⁷. Les organes de direction et les équipes de professionnels qui orientent la politique des fédérations de PO sont désormais invités à co-piloter le système dans un certain nombre d'instances créées à cette fin. Le pilotage du système en cours de construction se fonde ainsi sur une logique nouvelle que révèle le terme, de plus en plus utilisé, d'inter-réseaux. La commission de pilotage, l'Institut de formation en cours de carrière (IFC) et le corps de l'inspection sont ainsi des entités inter-réseaux. Les formes précises que prendra à l'avenir la régulation publique du système sont évidemment imprévisibles. Mais, de plus en plus clairement, la régulation semble assurée conjointement (de façon plus ou moins consensuelle ou conflictuelle) par la Communauté française (le gouvernement et son administration), les représentants des pouvoirs organisateurs au niveau de l'inter-réseaux et les organisations syndicales. Par ailleurs, au sein de chaque réseau, l'organe de coordination centrale tend à prendre de l'importance par rapport aux pouvoirs organisateurs locaux, notamment dans l'enseignement catholique.

Le système de pilotage développé en Communauté française présente la particularité de se fonder sur une logique « inter-réseaux ».

Acteurs historiques du système scolaire belge, les réseaux demeurent incontournables : ils seront vraisemblablement associés aux formes futures de la régulation publique.

CONCLUSION

La construction du système scolaire belge a été profondément marquée par les divergences de vues et les conflits entre représentants des mondes catholique et laïque. La structuration en réseaux et l'organisation très décentralisée et différenciée de l'enseignement en Belgique doivent se comprendre à la lumière de cette histoire qui a également influencé la définition des enjeux publics relatifs au système scolaire. En effet, jusqu'à la signature du Pacte scolaire, le débat sur l'école a porté essentiellement sur la construction d'un cadre institutionnel susceptible de satisfaire les acteurs des différents réseaux d'enseignement. C'est bien plus tard, et suite à cet accord, que des préoccupations d'ordre pédagogique émergent sur la scène politique, en particulier à l'occasion de la réforme de l'enseignement secondaire et de l'adoption du rénové.

À partir de 1989, l'enseignement francophone, désormais communautarisé, connaît une vague de réformes sans précédent. D'une part, dans un contexte de crise économique, l'étroitesse des marges budgétaires conduit à une volonté de rationaliser le fonctionnement du système. D'autre part, l'école fait l'objet de critiques croissantes suite à une série d'enquêtes, internationales notamment, présentant l'enseignement en Communauté

française comme un des plus inégalitaires et des plus inefficaces parmi les pays dits avancés. L'objectif déclaré des réformes des années 1990 est dès lors de rationaliser l'organisation du système scolaire tout en cherchant à le rendre plus efficace et plus équitable.

L'analyse plus fouillée de ces réformes montre que les politiques éducatives ont significativement fait évoluer la régulation publique du système dans plusieurs directions, succinctement résumées ici.

- 1/ L'autorité publique a homogénéisé les règles qui s'appliquent aux différents acteurs du système. Cet accroissement du rôle régulateur et central de l'État est allé de pair avec un renforcement d'un autre acteur de type central, les fédérations de pouvoirs organisateurs.
- 2/ Simultanément, et de façon différenciée selon les réseaux, la Communauté française a renforcé l'établissement scolaire comme lieu majeur d'initiative pédagogique.
- 3/ De nouvelles formes de contrôle et d'encadrement transversales aux réseaux apparaissent : dispositifs d'évaluation externe des acquis scolaires des élèves ; dispositifs de concertation « horizontaux » aux niveaux intermédiaires du système ; harmonisation des statuts des enseignants des différents réseaux,

qui tendent à s'aligner sur les règles en vigueur dans le réseau de la Communauté française.

4/ Cette évolution des statuts s'accompagne d'une réforme de la profession enseignante, notamment par l'intermédiaire de réformes de la formation initiale et continue des enseignants et d'une standardisation accrue des pratiques professionnelles autour du modèle du praticien réflexif.

5/ On constate enfin une tentative de lutte contre les inégalités, d'une part au travers de politiques de différenciation des moyens accordés aux établissements en fonction du public qu'ils accueillent, et d'autre part au travers de tentatives de régulation des inscriptions des élèves à l'entrée de l'école secondaire.

Si ces politiques remodelent le cadre institutionnel de l'école en Communauté française, il faut toutefois remarquer que leurs effets, notamment sur les inégalités de parcours scolaires

et d'apprentissages, ne sont pas observables aujourd'hui. Sans se hasarder à pronostiquer de tels effets, il est permis de s'interroger sur les limites de ces politiques, vu la difficulté persistante à transformer significativement certains des facteurs clés qui sont à l'origine des inégalités. Ainsi, le contexte de quasi-marché, de même que la différenciation du curriculum en filières, demeurent finalement à peu près intacts, malgré les tentatives de régulation récentes. On peut également s'interroger sur la légitimité dont bénéficient les réformes aux yeux des enseignants. Dans l'enseignement secondaire en particulier, il semble que ceux-ci soient loin d'être acquis aux réformes mises en œuvre. Or l'attitude des enseignants vis-à-vis des politiques scolaires constitue un élément crucial pour réussir le changement, qui au-delà de la modification des structures implique aussi un travail sur les représentations des acteurs scolaires, sur leurs conceptions éducatives et sur la manière d'envisager leur activité professionnelle.

NOTES

- ¹ Ce thème de recherche est au centre des travaux du Groupe interdisciplinaire de recherche sur la socialisation, l'éducation et la formation (GIRSEF – UCL), auquel appartiennent les auteurs du présent Dossier.
- ² On trouvera de plus amples développements sur ce thème dans la contribution de P. Wynants et M. Paret à *l'Histoire de l'enseignement en Belgique* dirigée par D. Grootaers, CRISP, Bruxelles, 1998.
- ³ Depuis la suppression de la province de Brabant le 1^{er} janvier 1995, il faut y ajouter les écoles organisées, dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, par la Commission communautaire française ou par la Commission communautaire flamande, institutions qui ont pris le relais de l'ancienne province dans cette matière et sur ce territoire.
- ⁴ Pour 1960 et 1984, voir P. Verkaeren, « La craie et la souris : mutations et permanences dans l'enseignement, 1959-1984 », *Cahiers du Cepess*, n° 1-2, 1986 ; pour 1995-1996, cf. Service général de l'information et des statistiques, Ministère de la Communauté française, Statistiques rapides ; depuis 2001-2002, il convient de consulter les bases de données du Ministère de la Communauté française.
- ⁵ La loi du Pacte scolaire avait défini les écoles neutres comme des écoles respectant « toutes les conceptions philosophiques ou religieuses des parents qui leur confient leurs enfants et dont au moins trois quarts du personnel enseignant sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement officiel et neutre » (article 2 de la loi du 29 mai 1959).
- Le décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française a depuis lors redéfini le sens de la neutralité en valorisant la recherche de la vérité et le respect de la pluralité des idées. Le décret du 17 décembre 2003 a ensuite étendu la règle de la neutralité à l'enseignement officiel subventionné.
- ⁶ Sur ce thème voir G. Generet, « Les avantages sociaux dans l'enseignement », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1637-1638, 1999.
- ⁷ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, art. 1^{er}.
- ⁸ P. Wynants et D. Paret in D. Grootaers, *op. cit.*, p. 60.
- ⁹ Voir la résolution du Conseil des communautés européennes du 18 décembre 1979 concernant la formation en alternance, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C1/1, 3 janvier 1980.
- ¹⁰ Si l'élève n'a pas terminé sa deuxième année d'enseignement secondaire, il doit attendre 16 ans pour bénéficier de l'enseignement à temps partiel.
- ¹¹ Cette formation commune durant les deux premières années du secondaire n'a jamais concerné l'entièreté des élèves. Jusqu'en 2008, il existait une classe d'accueil pour les élèves en grande difficulté à l'issue de l'enseignement primaire. Depuis lors, un premier degré différencié est prévu pour les élèves qui ne maîtrisent pas les savoirs de base à la sortie du primaire.
- ¹² En Flandre, le fait que les institutions de la Communauté flamande exercent également les compétences de la Région flamande a facilité les

transferts budgétaires entre les deux types de pouvoir.

- ¹³ C'est le principe sur lequel s'appuie la revendication flamande de pondérer les moyens accordés aux régions et aux communautés en fonction de leur contribution respective à la richesse nationale.
- ¹⁴ Cependant, conformément à l'article 22 des lois coordonnées du 20 août 1957 sur l'enseignement primaire, les écoles primaires communales ne peuvent refuser l'inscription d'un élève qui habite dans la commune ou dans la commune voisine, lorsque cette école est la plus proche de son habitation.
- ¹⁵ Voir R. Deschamps, « Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment ? », *Cahiers de recherche - Série Politique économique*, n° 34, 2008/13, 2008.
- ¹⁶ Voir R. Deschamps, « Un meilleur enseignement en Communauté française - Nous le pouvons si nous le voulons », *Cahiers de recherche - Série Politique économique*, n° 49, 2010/07, 2010.
- ¹⁷ Pour plus d'informations sur ce thème, y compris le dernier type d'acteurs que sont les mouvements pédagogiques, on consultera P. Blaise in D. Grootaers, *op. cit.*, p. 469-564.
- ¹⁸ Sur ce thème également on consultera l'ouvrage collectif, déjà cité, dirigé par D. Grootaers.
- ¹⁹ Voir A. Vause, V. Dupriez et X. Dumay, « L'efficacité des pratiques pédagogiques, la nécessité de prendre en compte l'environnement social », *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 63.
- ²⁰ Voir N. Hirtt in *Tableau de bord de l'enseignement. Indicateurs statistiques*, n° 2, Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation, Service des Statistiques, Bruxelles, 2000.
- ²¹ Ce concept emprunté à Erwin Goffman désigne le processus par lequel des agents institutionnels attribuent à un groupe des propriétés qui le différencient des autres et qui discréditent ou disqualifient les membres de ce groupe. En l'occurrence, l'impact du stigmatisme ethnique a été souligné par N. Ouali et A. Rea, « Insertion, discrimination et exclusion : cursus scolaires et trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes Bruxellois », *Dossier TEF*, n° 11, 1995.
- ²² Le lecteur intéressé par les taux de redoublement de l'année en cours détaillés par sexe et par année d'étude, tant pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement secondaire, est invité à se référer aux indicateurs de l'enseignement accessibles en ligne à l'adresse : <http://www.statistiques.cfwb.be>.
- ²³ Les statistiques de la Communauté française continuent à parler d'élèves « redoublants », sans dissocier les élèves inscrits dans une année complémentaire de ceux inscrits dans les années communes correspondantes.
- ²⁴ Les économistes désignent sous ce nom le fait que les classes privilégiées sont généralement en mesure de tirer des avantages de toute réforme, alors même que l'intention des promoteurs de la réforme n'était pas de renforcer leurs privilèges.
- ²⁵ Voir à ce propos l'étude de A.-M. de Kerchove et J.-P. Lambert, « Choix des études supérieures et motivations des étudiant(e)s », *Cahiers du CERECE*, n° 5, 2001. Signalons que l'enquête ne permettait pas aux étudiants d'évoquer d'autres raisons possibles.
- ²⁶ M. Van Campenhout et C. Maroy, « Les déterminants des aspirations d'études universitaires des jeunes de dernière année secondaire en Communauté française de Belgique », *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 77, 2010.
- ²⁷ V. Dupriez, C. Monseur et M. Van Campenhout, « Étudier à l'université : le poids des pairs et du capital culturel face aux aspirations d'études », *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 75, 2010.
- ²⁸ *Les inégalités d'accès à l'université*, recherche financée par le FRFC (2006-2010). Centres de recherche partenaires : LMTD (ULB), SPE (Ulg) et GIRSEF (UCL).
- ²⁹ Sur ce point et pour tout ce qui suit, voir D. Lafontaine, « Au-delà des performances des

- jeunes de 15 ans, un système éducatif se profile... », *Le point sur la recherche en éducation*, n° 24, 2002.
- ³⁰ Dans la plupart des Länder existe un système scolaire tripartite et nettement hiérarchisé (*Hauptschule* ; *Realschule* ; *Gymnasium*) dès la fin de l'enseignement primaire (*Grundschule*).
- ³¹ Voir M. Crahay, « Peut-on conclure à propos des effets du redoublement ? », *Revue française de pédagogie*, n° 148, 2004, p. 11-23.
- ³² Voir J.-M. Dupierieux, « Papier de travail : le redoublement scolaire et son coût », *Etnic, service des statistiques*, Communauté française, 2008.
- ³³ M. Crahay et J. Donnay, *Où en sont les écoles dans la mise en place du décret relatif à la promotion d'une école de la réussite ?*, rapport de recherche auprès du ministre de l'Enseignement secondaire, Université de Liège, DET, 2001.
- ³⁴ Voir H. Draelants, *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*, De Boeck, Bruxelles, 2009.
- ³⁵ Voir B. Delvaux, « L'échec scolaire en Belgique », *European Journal of Teacher Education*, n° 21-2/3, 1998, p. 161-198 ; J. Beckers, *Comprendre l'enseignement secondaire. Évolution, organisation, analyse*, De Boeck, Bruxelles, 1998.
- ³⁶ Pour plus de détails, voir D. Lafontaine, A. Soussi et C. Nidegger, « Évaluation internationales et/ou épreuves nationales : tensions et changement de pratiques », in L. Mottier Lopez et M. Crahay (dir.), *Évaluations en tensions. Entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes*, De Boeck, Bruxelles, p. 61-80.
- ³⁷ La situation est sur ce plan identique en Communauté flamande et en Communauté germanophone.
- ³⁸ À l'exception des études d'ingénieur civil, pour lesquelles est organisé un examen d'entrée, ainsi que pour certaines écoles d'enseignement supérieur artistique ou instituts d'architecture.
- ³⁹ M. Crahay, *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?*, De Boeck, Bruxelles, 1996, p. 66.
- ⁴⁰ B. Delvaux, *art. cit.*
- ⁴¹ Voir V. Dupriez et C. Maroy, « Liberté d'enseignement, sens et concurrence », *La Revue nouvelle*, n° 10, CVIII, 1998, p. 152-164 ; B. Delvaux et M. Joseph, « Hiérarchie scolaire et compétition entre écoles : le cas d'un espace local belge », *Revue française de pédagogie*, n° 156, 2006, p. 19-27.
- ⁴² Nous mettons cette expression entre guillemets car, quoique désormais popularisée en Belgique francophone à la suite des travaux de Vincent Vandenberghe, elle a des effets de sens que l'on peut craindre contre-productifs pour une appréhension appropriée de la nature des régulations. Entre autres, on peut regretter que le terme de « marché » qu'elle contient soit de nature à induire certaines représentations ne reflétant qu'imparfaitement les relations entre les divers acteurs de l'enseignement, et notamment entre les écoles ou entre les familles et les écoles. L'expression est dès lors utilisée ici par défaut, en l'absence d'un terme alternatif à la fois précis et évocateur.
- ⁴³ Voir V. Vandenberghe, « L'enseignement en Communauté française de Belgique : un quasi marché », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 37, n° 1, 1998.
- ⁴⁴ Inspiré de A. I. Meo, « Educational quasi-markets in industrialised countries: international or global phenomena ? », A paper for the "Workshop in Evaluation of Public and Social Policies", Louvain-la-Neuve, UCL, 25 septembre 2001.
- ⁴⁵ Voir notamment l'importante recherche européenne REGULEDUC qui a mené à la publication suivante : C. Maroy, *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*, PUF, Paris, 2006.
- ⁴⁶ D. Lafontaine et C. Blondin, *Regards sur les acquis des élèves en Communauté française*, De Boeck, Bruxelles, 2004 ; V. Dupriez et V. Vandenberghe, « L'école en Communauté française de Belgique, de quelle inégalité parlons-nous ? », *Les Cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 27, 2004.

- ⁴⁷ <http://www.inscription.cfwb.be/index.php?id=278>, page consultée le 6 mai 2010.
- ⁴⁸ Ces écoles sont définies en fonction d'un classement de leur population scolaire selon un indice socio-économique ; elles scolarisent 40 % des élèves de l'enseignement fondamental.
- ⁴⁹ La liaison est assurée techniquement grâce à la carte élève ; cf. M. Demeuse, « La politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique : une méthode d'attribution des moyens supplémentaires basée sur des indicateurs objectifs », *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, janvier 2000.
- ⁵⁰ Décret du 12 juillet 2001, chap. 1, art. 2, 4^e alinéa.
- ⁵¹ Ce pourcentage est calculé par rapport aux subside de fonctionnement attribués aux établissements organisés par la Communauté française.
- ⁵² A. Van Haecht, *L'école à l'épreuve de la sociologie. Questions à la sociologie de l'éducation*, De Boeck, Bruxelles, 1998.
- ⁵³ J. Beckers, *Comprendre l'enseignement secondaire. Évolution, organisation, analyse*, De Boeck, Bruxelles, 1998.
- ⁵⁴ Voir M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J.-Y. Rochex (dir.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe*, INRP, Lyon, 2008.
- ⁵⁵ Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, Conseil de la Communauté française, *Doc. CRI*, n° 152/1 (1996-1997).
- ⁵⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation, *Les systèmes éducatifs en Belgique : similitudes et divergences*, Bruxelles, 1991 ; OCDE, *Examen des politiques nationales d'éducation*, OCDE, Bruxelles/Eupen, 1993.
- ⁵⁷ L'expression renvoie au lexique développé par L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.
- ⁵⁸ Nous suivons ici A. Deville in H. Dumont et M. Collin, *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1999.
- ⁵⁹ Cinq différences importantes sont à souligner : (1) la souplesse relative aux titres octroie davantage de latitude aux PO dans la gestion du personnel ; (2) le mode de calcul de l'ancienneté ne tient pas compte du nombre de candidatures introduites : le PO dispose donc de plus d'autonomie dans le choix des candidats possédant peu d'ancienneté ; (3) la rémunération peut excéder le montant du traitement salarial ; (4) l'enseignant postule et fait carrière dans un PO davantage que dans un réseau ; (5) il n'existe pas de corps d'inspection propre pour le secondaire subventionné : ce sont les inspecteurs de la Communauté française qui sont occasionnellement appelés pour un contrôle (en pratique, les visites de l'inspection de la Communauté dans les écoles secondaires subventionnées sont rares).
- ⁶⁰ Le PO peut choisir un enseignant parmi les candidats ne comptant pas 360 jours de service, si le poste n'est pas sollicité par des candidats dont l'ancienneté de service est supérieure. Toutefois, la possibilité de faire référence aux titres de capacité plutôt qu'aux titres requis laisse une certaine autonomie aux PO.
- ⁶¹ Article 24 du décret du 6 juin 1994, modifié par le décret du 19 décembre 2002.
- ⁶² B. De Commer, « Le statut des directeurs d'école », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1975, 2007.
- ⁶³ Le décret « missions » définit les socles de compétences comme suit : « référentiel présentant de manière structurée les compétences de base à exercer jusqu'au terme des huit premières années de l'enseignement obligatoire et celles qui sont à maîtriser à la fin de chacune des étapes de celles-ci parce qu'elles sont considérées comme nécessaires à l'insertion sociale et à la poursuite des études ».

⁶⁴ Le décret « missions » définit les compétences terminales comme suit : « référentiel présentant de manière structurée les compétences dont la maîtrise à un niveau déterminé est attendue à la fin de l'enseignement secondaire ».

⁶⁵ Le décret « missions » définit le profil de formation comme suit : « référentiel présentant de manière structurée les compétences à acquérir en vue de l'obtention d'un certificat de qualification ».

⁶⁶ Pratiquer une pédagogie différenciée consiste pour un enseignant à organiser sa classe de manière à permettre à chaque élève d'apprendre dans les conditions qui lui conviennent le mieux. Il s'agit bien dans cette optique de différencier la *manière* d'enseigner tout en conservant les mêmes objectifs d'apprentissage, et ce afin de permettre à tous les élèves d'atteindre ces objectifs par des voies différentes (ce n'est pas une différenciation de la matière en fonction des élèves). L'évaluation formative vise à soutenir le processus d'apprentissage ; cette évaluation, active durant l'apprentissage, situe la progression de l'élève par rapport à un objectif donné et instaure ainsi une relation d'aide entre celui-ci et l'enseignant. Cette évaluation se distingue de l'évaluation certificative, qui intervient à la fin d'un apprentissage. Il s'agit ici pour l'enseignant d'évaluer aussi précisément que possible le niveau de connaissance et de compétence atteint par l'élève, en vue de lui délivrer un diplôme. La relation entre l'évaluateur et l'évalué est alors moins celle de la coopération que du contrôle.

⁶⁷ La réussite avec restriction est une décision autorisant le passage à l'année supérieure, mais avec une restriction sur les filières d'enseignement ou les options que l'élève peut suivre.

⁶⁸ Nous suivons ici J. Sambon, in H. Dumont et M. Collin, *op. cit.*, p. 287.

⁶⁹ Comme l'ont confirmé des arrêts de la Cour d'arbitrage (aujourd'hui Cour constitutionnelle) suite à des recours déposés par des pouvoirs organisateurs privés, la précision croissante des

règles imposées aux écoles qui bénéficient de subventions publiques peut entrer en contradiction avec le principe de la liberté d'enseignement et l'autonomie qu'elle implique pour les réseaux, principe consacré dès 1831 et précisé dans la Constitution lors de la communautarisation de l'enseignement (cf. première partie, sur les éléments du Pacte scolaire inscrits dans la Constitution). Pour plus de détails sur ces enjeux, voir H. Dumont et M. Collin (dir.), *op. cit.*

⁷⁰ Le projet d'établissement définit l'ensemble des choix pédagogiques et des actions concrètes particulières que l'équipe éducative de l'établissement entend mettre en œuvre pour réaliser les projets éducatif et pédagogique du PO (voir art. 67 du décret « missions »).

⁷¹ Cf. l'article 16 du décret « missions », ainsi que le décret du 19 juillet 2001 portant confirmation des socles de compétences.

⁷² Sauf cas particulier, les instituteurs enseignent au niveau primaire, les régents au niveau secondaire inférieur, les agrégés au niveau secondaire supérieur.

⁷³ « Formation initiale des instituteurs et régents. Note de synthèse de la Ministre Dupuis » citée dans l'exposé des motifs du projet de décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents, Parlement de la Communauté française, *Doc.* 109/1 (2000-2001).

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ Les 13 compétences à acquérir sont les suivantes : (1) mobiliser des connaissances en sciences humaines pour une juste interprétation des situations vécues en classe et autour de la classe et pour une meilleure adaptation aux publics scolaires ; (2) entretenir avec l'institution, les collègues et les parents d'élèves des relations de partenariat efficaces ; (3) être informé sur son rôle au sein de l'institution scolaire et exercer la profession telle qu'elle est définie par les textes légaux de référence ; (4) maîtriser les savoirs disciplinaires et interdisciplinaires qui justifient l'action

pédagogique ; (5) maîtriser la didactique disciplinaire qui guide l'action pédagogique ; (6) faire preuve d'une culture générale importante afin d'éveiller l'intérêt des élèves au monde culturel ; (7) développer les compétences relationnelles liées aux exigences de la profession ; (8) mesurer les enjeux éthiques liés à sa pratique quotidienne ; (9) travailler en équipe au sein de l'école ; (10) concevoir des dispositifs d'enseignement, les tester, les évaluer et les réguler ; (11) entretenir un rapport critique et autonome avec le savoir scientifique passé et à venir ; (12) planifier, gérer et évaluer des situations d'apprentissage ; (13) porter un regard réflexif sur sa pratique et organiser sa formation continue.

⁷⁶ B. Cattonar et C. Maroy, « Rhétorique du changement du métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire », *Revue internationale de sociologie de l'éducation*, vol. 6, n° 2, 2000.

⁷⁷ Au sein desquelles différentes sections correspondent aux anciennes « écoles normales ».

⁷⁸ La brochure officielle exposant la nouvelle formation à l'intention des futurs enseignants témoigne de cette volonté explicite de lutte contre les inégalités, la valeur de l'égalité traversant toute la formation : cf. *Devenir enseignant. Le métier change, la formation aussi*, Ministère de la Communauté française, Bruxelles, 2001.

⁷⁹ P. Broadfoot, *Education, assesment and society*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1996 ; A. Van Haecht, « Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques », *Éducation et Sociétés*, n° 1, 1996 ; L. Demailly, « L'évaluation au cœur des luttes

socio-politiques », *La Revue Tocqueville*, vol. XX, n° 2, 1999.

⁸⁰ B. Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

⁸¹ D. Lafontaine, *art. cit.*

⁸² *Ibidem.*

⁸³ Des experts, des représentants des syndicats enseignants et des parents y siègent aussi, mais il ne semblent pas jouer un rôle déterminant dans les grandes orientations prises.

⁸⁴ B. Delvaux, S. Giraldo et C. Maroy, *Réseaux et Territoires*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2005.

⁸⁵ Leur évaluation s'appuie sur différents « faits prélevés, notamment à travers l'assistance au cours et activités, l'examen des travaux et documents d'élèves, les résultats aux évaluations externes non certificatives, l'interrogation des élèves, l'analyse des données quantitatives liées aux taux d'échecs, de redoublements et de réorientations vers d'autres établissements, l'examen des préparations » (articles 6 et 2 du décret).

⁸⁶ B. Delvaux, S. Giraldo et C. Maroy, *op. cit.*

⁸⁷ Rappelons que l'art. 74, § 1^{er} du décret reconnaît quatre organes de représentation et de coordination : deux représentant le réseau public subventionné (un pour le niveau fondamental et l'enseignement secondaire spécial, l'autre pour l'enseignement secondaire ordinaire) ; un représentant l'ensemble de l'enseignement libre subventionné confessionnel (qu'il soit catholique ou non) ; un représentant l'enseignement libre non confessionnel.

DÉCRETS CITÉS

Décret du 8 juillet 2010 modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité (*Moniteur belge*, 16 août 2010).

Décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité (*Moniteur belge*, 9 juillet 2009).

Décret du 28 avril 2009 visant au renforcement du dispositif d'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire (*Moniteur belge*, 12 août 2009).

Décret du 18 juillet 2008 visant à réguler les inscriptions des élèves dans le 1^{er} degré de l'enseignement secondaire et à favoriser la mixité sociale au sein des établissements scolaires (*Moniteur belge*, 26 août 2008).

Décret du 8 mars 2007 portant diverses mesures visant à réguler les inscriptions et les changements d'école dans l'enseignement obligatoire (*Moniteur belge*, 3 juillet 2007).

Décret du 8 mars 2007 relatif au Service général de l'inspection, au Service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux Cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du Service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques (*Moniteur belge*, 5 juin 2007).

Décret du 2 février 2007 relatif au statut des directeurs des établissements de l'enseignement fondamental, secondaire et de promotion sociale (*Moniteur belge*, 15 mai 2007)

Décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire (*Moniteur belge*, 23 août 2006).

Décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement (*Moniteur belge*, 21 janvier 2004).

Décret du 19 décembre 2002 modifiant certaines dispositions relatives au statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné (*Moniteur belge*, 31 décembre 2002).

Décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécial, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière (*Moniteur belge*, 31 août 2002).

Décret du 27 mars 2002 relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française (*Moniteur belge*, 17 mai 2002).

Décret du 19 juillet 2001 relatif à l'organisation du premier degré de l'enseignement secondaire (*Moniteur belge*, 23 août 2001).

Décret du 19 juillet 2001 portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée (*Moniteur belge*, 23 août 2001).

Décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire (*Moniteur belge*, 2 août 2001).

Décret du 8 février 2001 définissant la formation initiale des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur (*Moniteur belge*, 22 février 2001).

Décret du 12 décembre 2000 définissant la formation initiale des instituteurs et des régents (*Moniteur belge*, 19 janvier 2001).

Décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement (*Moniteur belge*, 28 août 1998).

Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives (*Moniteur belge*, 10 novembre 1998).

Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (*Moniteur belge*, 23 septembre 1997).

Décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental (*Moniteur belge*, 17 août 1995).

Décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné (*Moniteur belge*, 13 octobre 1994).

Décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté (*Moniteur belge*, 18 juin 1994).

Décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné (*Moniteur belge*, 17 février 1993).

Décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française (*Moniteur belge*, 28 février 1990).

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

Crahay Marcel, *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?*, De Boeck, Bruxelles, 2007.

Delvaux Bernard, Giraldo Silvia et Maroy Christian, *Réseaux et Territoires*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2005.

Doray Pierre et Maroy Christian (dir.), « Les nouvelles politiques d'éducation et de formation », *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 5-245, 2008.

Draelants Hugues, *Réforme pédagogique et légitimation. Le cas d'une politique de lutte contre le redoublement*, De Boeck, Bruxelles, 2009.

Dubet François, *Le déclin de l'institution*, Seuil, Paris, 2002.

Dupriez Vincent et Cornet Jacques, *La rénovation de l'école primaire*, De Boeck, Bruxelles, 2005.

Dupriez Vincent, Orianne Jean-François et Verhoeven Marie (dir.), *De l'école au marché du travail, l'égalité des chances en question*, Peter Lang, Bern, 2008.

Duru-Bellat Marie, *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, PUF, Paris, 2002.

Frenay Mariane et Dumay Xavier (dir.), *Un enseignement démocratique de masse, une réalité qui reste à inventer*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2007.

Frenay Mariane et Maroy Christian (dir.), *L'école, 6 ans après le décret mission*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2003.

Grootaers Dominique (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, Bruxelles, 1998.

Lafontaine Dominique et Blondin Christiane, *Regards sur les acquis des élèves en Communauté française*, De Boeck, Bruxelles, 2004.

Maroy Christian (dir.), *Les établissements d'enseignement secondaire et leurs enseignants*, De Boeck, Bruxelles, 2002.

Maroy Christian (dir.), *École, régulation et marché*, PUF, Paris, 2006.

Van Campenhout Maud, Dell'Aquila Francesco et Dupriez Vincent, « La démocratisation de l'enseignement supérieur en Communauté française de Belgique : état des lieux », *Les Cahiers de recherches en éducation et formation*, n° 65, 2009.

GLOSSAIRE

Compétences terminales : voir **référentiel de compétences**.

Curriculum : parcours de formation, avec ses étapes et ses contenus d'enseignement, prévu pour l'ensemble des élèves ou pour une catégorie d'entre eux.

Décret : norme législative des communautés et des régions. Le décret a force de loi en ce qui concerne les matières de leur compétence.

Enseignement fondamental : l'enseignement fondamental correspond aux deux premières grandes phases de la scolarité, l'enseignement maternel et l'enseignement primaire.

Enseignement libre : terme utilisé dans la législation scolaire pour qualifier les pouvoirs organisateurs et les établissements créés à l'initiative de personnes privées (on parle donc parfois aussi d'**enseignement privé**).

Enseignement officiel : ensemble des écoles qui dépendent d'un pouvoir organisateur public (communauté, commune, province, Commission communautaire française), par opposition à un pouvoir organisateur privé. Synonyme d'**enseignement public**.

Enseignement subventionné : ensemble des pouvoirs organisateurs qui bénéficient de subventions pour assumer leur activité éducative. Il s'agit donc des écoles provinciales et communales (l'enseignement officiel subventionné) et des écoles libres, confessionnelles ou non confessionnelles (l'enseignement libre subventionné). Ne font pas partie de l'enseignement subventionné les établissements du réseau de la Communauté française (dont celle-ci assume directement les dépenses) et les rares écoles privées n'ayant pas sollicité ou obtenu de subventions de la Communauté.

Établissement : l'établissement est le principal acteur local dans le système scolaire ; en pratique, ce terme officiel est généralement synonyme d'école. Il correspond à une équipe d'enseignants et à un chef d'établissement qui, sous la responsabilité d'un pouvoir organisateur, assument la formation d'un ensemble d'élèves. Le plus souvent, l'activité éducative d'un établissement se développe sur un seul site. Mais, dans certains cas, un établissement se déploie sur plusieurs implantations.

Évaluation : le terme d'évaluation renvoie à une réalité pédagogique lorsqu'il désigne l'évaluation des acquis des élèves réalisée par les enseignants, et à une réalité politique lorsqu'il constitue une modalité de la régulation publique du système éducatif. Tous deux peuvent être soit à vocation « certificative », soit à visée « formative » ou « diagnostique ». En Communauté française, la tendance est au renforcement du second type d'évaluation, en vue de réguler l'évaluation des acquis des élèves qui est traditionnellement décentralisée et varie considérablement d'un cas à l'autre.

Filières et sections : le terme de « filières » désigne la diversité des voies de formation proposées dans l'enseignement secondaire. Ce terme fait partie du vocabulaire scolaire comme du vocabulaire sociologique, mais il ne correspond à aucune définition légale. Le décret « missions » différencie pour sa part deux sections : une section de *transition* et une section de *qualification*. La section de transition prépare aux études supérieures, soit à travers l'enseignement général, soit à travers l'enseignement technique de transition. La section de qualification prépare prioritairement à l'entrée dans la vie active par l'attribution d'un certificat de qualification. Cette formation peut s'acquérir soit dans l'enseignement technique de qualification, soit dans l'enseignement professionnel.

Pédagogie différenciée : démarche d'enseignement qui consiste à varier les méthodes pour tenir compte de l'hétérogénéité des classes et de la diversité des besoins des élèves.

Pouvoir organisateur : autorité responsable des activités éducatives menées dans un ou plusieurs établissements dont elle assume la responsabilité.

Profil de formation : voir **référentiel de compétences**.

Programme d'études : référentiel de situations d'apprentissage, de contenus d'apprentissage, obligatoires ou facultatifs, et d'orientations méthodologiques qu'un pouvoir organisateur définit afin d'atteindre les compétences fixées pour le niveau d'étude considéré.

Référentiel de compétences : présentation structurée des compétences à acquérir à l'issue d'une étape de formation. Les *socles de compétences* identifient ce qui doit être acquis au cours de l'enseignement fondamental et des deux premières années de l'enseignement secondaire. Les *compétences terminales* précisent les objectifs à atteindre à l'issue de l'enseignement secondaire de transition. Les *profils de formation* précisent les compétences à acquérir aux différents niveaux de l'enseignement de qualification. Ces référentiels sont communs à tous les pouvoirs organisateurs et à tous les réseaux.

Réseau : ensemble d'établissements regroupés sur base de la nature de leur pouvoir organisateur et du projet philosophique qui les anime. En fonction de la nature publique ou privée du pouvoir organisateur, on peut différencier le réseau officiel du réseau libre. Mais le recours à une classification plus détaillée est fréquent. On distingue alors, d'une part, le réseau de la Communauté française et le réseau officiel subventionné (pour l'enseignement officiel), et, d'autre part, le réseau libre confessionnel catholique et le réseau libre non confessionnel (pour l'enseignement libre). Le terme de réseau n'est généralement pas utilisé pour désigner les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre confessionnel non catholique.

Section de transition, section de qualification : voir **filières**.

Socle de compétences : voir **référentiel de compétences**.

Tronc commun : le tronc commun correspond aux étapes du curriculum qui sont communes pour tous les élèves. En Communauté française, le tronc commun se termine à la fin de l'école primaire. Dès le début du secondaire, avec la première année d'accueil parallèle à la première année commune, les élèves peuvent prendre des voies différentes les unes des autres.