

Le système scolaire

DISPONIBLES DANS LA SÉRIE

Le financement de la Communauté française

n° 58, 2003, 7,50 euros

Les acteurs économiques de la culture

n° 57, 2002, 7,50 euros

La citoyenneté

n° 56, 2002, 7,50 euros

Mémoire et histoire

n° 55, 2002, 6,20 euros

Les étrangers en Belgique

n° 54, 2001, 6,20 euros

Les politiques de l'emploi en Belgique

n° 53, 2001, 6,20 euros

La monnaie européenne

n° 52, 2000, 6,20 euros

Cultes et laïcité en Belgique

n° 51, 2000, 6,20 euros

Aide sociale et pouvoirs publics

n° 50, 1999, 6,20 euros

Les syndicats en Belgique

n° 49, 1999, 6,20 euros

Législatif, Exécutif et Judiciaire.

Les rapports entre les pouvoirs

n° 48, 1998, 6,20 euros

Les groupes d'entreprises

n° 47, 1998, 6,20 euros

La province

n° 46, 1997, 6,20 euros

Le système de décision européen

n° 45, 1997, 6,20 euros

Les partis politiques en Belgique

n° 44, 1996, 6,20 euros

L'éducation permanente en Communauté française

n° 43, 1996, 6,20 euros

La commune

n° 42, 1994, 4,96 euros

Le Parlement européen

n° 41, 1995, 4,96 euros

Les syndicats en Europe

n° 37, 1992, 3,70 euros

Centre de recherche et d'information socio-politiques –
CRISP

Place Quetelet, 1A, 1210 Bruxelles, Belgique

Tél 02 211 01 80 – Fax 02 219 79 34

E-mail crisp@cfwb.be

Site web <http://www.crisp.be>

Décembre 2003

ISBN 2-87075086-2

Dossiers du CRISP

Le système scolaire en Communauté française

Hugues Draelants
Vincent Dupriez
Christian Maroy

*Publié avec l'aide du Ministère de la Communauté française,
Direction générale de la Culture*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
PREMIÈRE PARTIE : LA CONSTRUCTION HISTORIQUE DU SYSTÈME	9
La liberté d'enseignement et la Constitution	11
Les guerres scolaires et la loi du Pacte scolaire	14
Pouvoirs organisateurs, réseaux... : les principales distinctions	19
La communautarisation de l'enseignement	21
L'autonomie pédagogique et ses limites	25
L'obligation scolaire comme enjeu social et politique	26
L'enseignement rénové	29
Le financement de l'enseignement	32
La gestion financière du système scolaire	34
Les subventions-traitements	35
Les subventions de fonctionnement	36
Les bâtiments scolaires	37
Les fédérations, les syndicats et les associations de parents	37
Les fédérations de pouvoirs organisateurs et le SEGEC	37
Les syndicats d'enseignants	39
Les associations de parents	40
Conclusion	40
DEUXIÈME PARTIE : LES RÉSULTATS DU SYSTÈME SCOLAIRE ET L'ENJEU DE L'ÉGALITÉ	43
L'enjeu de l'égalité	45
Les données sur les inégalités	48
L'inégalité selon l'origine sociale et culturelle	48
L'inégalité selon l'origine nationale	49
L'inégalité selon le sexe	50
Les variations de trajectoire et de réussite	50
Les conclusions d'enquêtes internationales	55
Production et réduction des inégalités scolaires en Communauté française	57
Enseignement intégré ou enseignement différencié	57
L'usage du redoublement	59
Des élèves soumis à une évaluation décentralisée	61
Le libre choix de l'école et le quasi-marché scolaire	64
Conclusion	68

TROISIÈME PARTIE : DES POLITIQUES RÉCENTES DESSINANT DES RÈGLES COMMUNES	.71
Enjeux et éléments déclencheurs	.74
Une réforme des structures : le décret « missions »	.75
Vers un socle de règles communes aux différents réseaux ?	.79
Les statuts des enseignants et la gestion du personnel enseignant	.79
Les référentiels de compétences	.81
La gratuité de l'enseignement	.84
L'inscription et le renvoi des élèves	.84
Les droits des usagers	.85
Règles communes et liberté d'enseignement	.87
Valorisation de l'autonomie des établissements et de la démocratie participative	.88
L'actualisation du modèle pédagogique	.89
La lutte contre les inégalités et les politiques de discrimination positive	.92
L'organisation de l'école en cycles et la lutte contre le redoublement	.93
Les politiques de discrimination positive	.95
Les critiques à l'encontre de la discrimination positive	.97
Pilotage et rationalisation : vers un Etat évaluateur ?	.98
Conclusion	.103
Notes	.105
Principaux décrets de la Communauté française en matière d'enseignement obligatoire . .	.111
Orientation bibliographique	.113
Glossaire	.115

Introduction

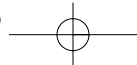
L'école alimente en permanence des questionnements individuels et collectifs. Souvent au cœur de l'actualité, l'enseignement en Belgique francophone fait l'objet de nombreuses réformes structurelles et pédagogiques qui témoignent d'évolutions sensibles dans la conception du rôle de l'école et de ses rapports avec les autorités publiques. Comprendre les changements du système et éventuellement participer aux débats qui les entourent nécessite une connaissance des principes fondamentaux sur lesquels il repose et des enjeux qui le traversent¹. Or, le système scolaire en Communauté française est éminemment complexe, en raison notamment du contexte historique dans lequel il a été construit : il est largement le fruit des contraintes et des spécificités, institutionnelles et culturelles, de la société belge.

Le présent Dossier a pour objectif d'offrir au plus grand nombre une description claire de l'armature et des spécificités juridiques et politiques du système scolaire en Communauté française. Ce Dossier présente aussi une large synthèse de données relatives aux effets du système scolaire et, en particulier, tout ce qui éclaire la contribution de l'école à la (re)production des inégalités. Cette question est en effet devenue un enjeu majeur de politique éducative : nombre de réformes adoptées au cours de la dernière décennie visent, directement ou indirectement, à atténuer les inégalités observées au

sein du système scolaire. L'analyse de cette question est devenue dès lors indispensable si l'on veut comprendre les évolutions, tant structurelles que pédagogiques, du système scolaire francophone en Belgique.

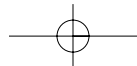
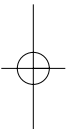
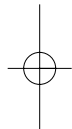
La première partie du Dossier présente une mise en perspective historique des fondements et des spécificités de ce système. Y sont abordés des éléments clés tels que le principe de la liberté d'enseignement, les guerres scolaires et le Pacte scolaire, ou encore les notions proprement belges de « réseaux d'enseignement » et de « pouvoirs organisateurs ». La deuxième partie prend en compte les « résultats » du système scolaire, en proposant une large synthèse de données issues tant de recherches nationales qu'internationales. Ces données sont principalement étudiées selon l'enjeu de l'égalité, mais également au regard de questions émergentes comme l'efficacité et l'équité. Les particularités structurelles du système scolaire belge francophone qui ont un impact dans la production des inégalités sont en outre mises en évidence. La troisième partie présente et analyse les principales politiques scolaires menées depuis la communautarisation de l'enseignement en 1989. Elle aborde en particulier la définition des objectifs de l'école (décret « missions »), les stratégies de soutien aux établissements regroupant des élèves en situation précaire (décret « discriminations positives »), les transformations de la

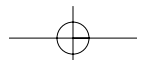
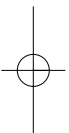
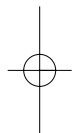
formation des enseignants (décrets sur la formation initiale et continuée), les accords relatifs au refinancement de la Communauté française et les initiatives relatives au pilotage de l'enseignement (décret « missions » et décret sur le pilotage du système).



PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTRUCTION HISTORIQUE DU SYSTÈME





L'objectif majeur de cette première partie est de présenter les fondements structurels du système scolaire en Belgique francophone, tout en faisant apparaître leurs significations et la manière dont ils se sont construits dans le contexte socio-politique du pays. Au-delà d'une présentation strictement juridique, il s'agit donc 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 laïques et catholiques. 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 place à l'analyse des débats sur l'âge de l'obligation scolaire et sur la communautarisation de l'enseignement. Elle se clôture par 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 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'Etat 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 spé-

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

cifiquement 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 resituée dans le contexte de l'époque et des conflits scolaires qui ont précédé la création de l'Etat 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 à chaque fois caractérisés par une priorité accordée à l'enseignement public et de lourdes restrictions vis-à-vis des écoles d'inspiration chrétienne, qui étaient alors les plus nombreuses.

Sous l'Ancien Régime, l'école ne fait pas partie des pré-occupations fondamentales de l'Etat qui s'en remet aux autorités locales et surtout aux initiatives de l'Eglise pour assurer un service d'instruction et d'éducation. Mais, à la fin du 18^e siècle, cette conception évolue et, en 1773, donc 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'Etat. A partir de 1794, ce sont les autorités françaises qui administrent la Belgique et décrètent le monopole de l'Etat pour l'enseignement secondaire et supérieur. Même si celui-ci ne se déploie jamais pleinement, une telle volonté est évidemment source potentielle de conflits dans un pays où, traditionnellement, ce sont les paroisses et les congrégations religieuses qui organisent et assument 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 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'enseigne-

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

ment (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). Une double liberté est ainsi consacrée : liberté pour tous d'organiser un enseignement, même si toute forme d'enseignement ne sera pas forcément soutenue par l'Etat ; « liberté du père de famille », comme on l'appelle alors, de choisir le type d'enseignement auquel il confiera ses enfants.

Une double liberté est consacrée : liberté pour tous d'organiser un enseignement, liberté de choisir l'école à laquelle confier ses enfants.

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 patentes. Lors de l'adoption de la Constitution en 1831, ce n'est qu'à une majorité de cinq voix que la surveillance de l'Etat sur l'école est rejetée² : là où les constituants qui défendaient cette possibilité offerte à l'Etat 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'Etat 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'Eglise ont ainsi voulu éviter que le principe de la liberté d'enseignement empêche l'Etat 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 conceptions différentes du rôle de l'Etat 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'Eglise. Et l'Etat 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'Etat et considèrent qu'un enseignement public neutre doit exister, parallèlement aux établissements confessionnels.

Jusqu'en 1878, ces deux tendances arrivent à cohabiter et divers compromis sont trouvés. Le plus important d'entre

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

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.

En 1878, après huit ans de gouvernement catholique, les libéraux remportent les élections législatives. L'adoption par la majorité libérale de la seconde loi organique de l'enseignement primaire, en 1879 (loi Van Humbeeck), va ouvrir un processus conflictuel à l'origine de ce qui fut qualifié de première guerre scolaire. Cette loi, s'appuyant sur l'argument de la séparation entre l'Eglise et l'Etat, rend le cours de religion facultatif et le cours de morale obligatoire dans l'enseignement primaire, oblige chaque commune à construire et 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'Etat ou par une école publique (communale ou provinciale) surveillée par l'Etat.

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 a été qualifié de première guerre scolaire et 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 catho-

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.

liques 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'Etat des écoles primaires privées qui acceptent de se soumettre à l'inspection de l'enseignement subventionné.

En raison entre autres de l'allongement de la durée de l'obligation scolaire (voir plus bas), la deuxième guerre scolaire est centrée notamment sur l'enseignement secondaire. Au début des années cinquante, 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'Etat ? La consultation des milieux catholiques est assurée, à 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 la 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 la subventionnement des écoles libres (lois Harmel, 1951-1953).

Les décisions adoptées ensuite par le gouvernement libéral-socialiste (1954-1958) en réaction aux lois Harmel heurtent profondément les milieux chrétiens dans la mesure où elles impliquent une restriction significative des subventions à l'enseignement libre et l'ouverture, non concertée, d'écoles de l'Etat. 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

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'Etat.

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'Etat 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'Etat 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'Etat] 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'Etat et dans ceux qu'il subventionne en vertu de la présente loi. » (art. 12, § 1^{er}, 1^{er} alinéa)

Les 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'Etat 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, sou-

vent 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'Etat. 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'Etat. Les écoles privées bénéficient ainsi d'un financement public plus important que par le passé, tandis que le développement de l'enseignement officiel devient une obligation en cas de carence plutôt qu'une possibilité.

L'article 4 fait par ailleurs 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 réaffirmé et précisé par le fait que les parents doivent pouvoir trouver une école de leur choix à une distance raisonnable ; implicitement, le Pacte reconnaît qu'une liberté n'est garantie que s'il existe des moyens matériels permettant à chacun d'en bénéficier concrètement. Quand l'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'Etat, l'enseignement doit dès lors être gratuit (article 12) : la gratuité est une autre manière de garantir concrètement 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 du Dossier.

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 modifie aussi la portée de la liberté d'enseignement. A la création de l'Etat belge, il s'agissait surtout 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 en quelque sorte 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 n'ait d'incidence sur le coût de la scolarité de leurs enfants.

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 : aux 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'Etat (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. On notera que le cours de morale reste défini comme « non confessionnel » et non comme laïque, ce qui doit lui permettre d'accueillir tout élève dont les parents ne se reconnaissent pas dans l'enseignement des différents cultes reconnus.

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'Etat ou de bénéficier de subventions apportées par l'Etat.

Signalons tout d'abord que ce que la loi identifie et reconnaît, ce n'est 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)

Distinguons 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 ensuite différencier celles dont le pouvoir organisateur est l'Etat (depuis 1989, il s'agit des communautés) de celles dont le pouvoir organisateur est une commune, une province ou une autre personne de droit public. Dans le premier cas, on parle du réseau de l'Etat (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. art. 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 encore *pluralistes* si elles en expriment explicitement 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'Etat ou la communauté, on trouve l'enseignement *subventionné*, qui désigne pour sa part tant les écoles officielles (provinciales ³ et communales) que

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'Etat.

les écoles libres qui bénéficient de subventions de l'Etat ou de la communauté.

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'Etat 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 croissance est particulièrement prononcée dans l'enseignement secondaire.

Tableau 1 : Evolution de la répartition de la population scolaire pour le régime linguistique francophone ⁴ (en %)

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

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 relative autonomie, au minimum sur le plan culturel. En matière d'enseignement, cette revendication aboutit en 1969 au dédoublement du

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

Ministère de l'Education nationale et de la Culture en deux ministères distincts.

De manière beaucoup plus large, cette revendication est à la base d'importantes réformes et du processus de transfert des responsabilités culturelles de l'Etat central vers les communautés. C'est en 1970, dans le cadre de la première phase de la réforme de l'Etat, que 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, 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 cependant limitée par trois exceptions. L'article 127 de la Constitution dispose en effet que trois matières demeurent de la compétence de l'Etat 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'Etat. 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 :

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

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

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 devenues constitutionnelles ne pouvant dès lors être modifiées par l'une ou l'autre communauté mais seulement par une autre révision constitutionnelle.

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 (§ 4).

**Révision de la Constitution du 15 juillet 1988 :
ancien et nouvel article 17 (aujourd'hui 24)**

1831

Art. 17

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'Etat est également réglée par la loi.

1988

Art. 17

§ 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 d'arbitrage ont été étendues à la vérification de la conformité des lois et décrets par rapport aux articles 6, 6bis et 17 de la Constitution (aujourd'hui 10, 11 et 24) ⁶, qui concernent respectivement l'égalité des Belges devant la loi (art. 10), la jouissance des droits et libertés sans discrimination, notamment sur base idéologique ou philosophique (art. 11), et les principes constitutionnels relatifs à l'enseignement (art. 24). La Cour d'arbitrage dispose donc, depuis cette date, du pouvoir d'annuler les règles contraires à l'un ou l'autre de ces articles de la Constitution. A cet effet, elle peut être saisie par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

L'autonomie pédagogique et ses limites

L'article 17 (aujourd'hui 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 subsides qu'ils sollicitaient. La liberté pédagogique reste cependant un principe fondateur du système scolaire en Belgique. En 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 :

A 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)

Ce sont désormais les communautés qui fixent les normes législatives évoquées par la loi du Pacte scolaire. 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.

Communauté française, depuis l'adoption du décret « missions » en 1997, les programmes de cours doivent être conformes à ces normes mais aussi aux « référentiels de compétences » définis pour chaque niveau d'enseignement (cf. troisième partie).

Chaque pouvoir organisateur est responsable de la construction d'épreuves pour l'évaluation des élèves : c'est donc en fonction de paramètres propres à chaque établissement, voire à chaque enseignant, que se prennent les décisions de réussite ou d'échec en fin d'année scolaire. Les établissements sont par ailleurs habilités à délivrer eux-mêmes les différents certificats d'études qui jalonnent le parcours scolaire. Cependant, ces diplômes n'acquièrent d'effets juridiques qu'après leur homologation par une commission, composée paritairement de représentants de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre, qui vérifie si les études accomplies correspondent bien au prescrit légal (art. 23 de la loi du 29 mai 1959).

Pour être complet, rappelons qu'à côté de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, il y a également la place pour 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.

L'obligation scolaire comme enjeu social et politique

Le caractère obligatoire de la fréquentation scolaire a représenté un enjeu débordant largement le champ scolaire et révélateur du climat économique et social dans la société belge. En même temps, les décisions adoptées représentent des contraintes fortes au sein du système scolaire et entraînent des effets dans le fonctionnement et l'organisation de ce dernier.

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.

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 société ⁷. Associant ce projet à la revendication d'un enseignement officiel, laïque et neutre, ils suscitent l'opposition des catholiques 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 ou, pire, l'interdiction du travail des enfants, et qui craignent 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 chrétien) qu'un accord se dessine. C'est finalement la loi du 19 mai 1914 qui consacre l'instruction obligatoire, entre 6 et 14 ans. Précisons cependant que cette instruction peut être acquise soit dans une école publique, soit dans une 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).

C'est le contexte de crise économique des années trente qui 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

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.

14 à 16 ans. Mais, ce dispositif ne sera que modestement appliqué et sera levé en 1947.

C'est de nouveau dans le contexte de crise économique des années 1970 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 après le « second choc pétrolier » 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 lorsqu'elle veut 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 » inspirée du modèle allemand, combinant des séquences de formation scolaire à des périodes de formation en entreprise. D'une part, ce modèle est promu par la Commission Européenne ⁸ parce qu'il paraît particulièrement adapté aux problèmes de qualification de la main-d'œuvre ; d'autre part, 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, notamment sur base du modèle « dual » allemand. L'idée de prolonger la scolarité jusqu'à 18 ans dans un modèle scolaire à temps plein est dès lors assouplie, pour faire face à l'introduction d'une scolarité obligatoire « à horaire réduit », qui permette le développement d'expériences de formation en alternance. Et c'est finalement la loi du 29 juin 1983 qui définit la législation actuelle en matière d'obligation scolaire. Jusqu'à 15 ans, les jeunes doivent s'ins-

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.

truire à temps plein, au moins jusqu'à la fin de la deuxième année de l'enseignement secondaire. A partir de 15 ans ², les jeunes sont ensuite 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 va alors connaître 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 même sur des définitions plus larges du projet éducatif. Les discussions relatives à l'adoption de l'enseignement rénové représentent à ce titre un des premiers débats de grande envergure sur les objectifs de l'école secondaire et les enjeux sociaux de l'organisation du curriculum. Ce n'est sans doute pas une coïncidence que ce débat ait lieu au début des années soixante, suite au compromis du Pacte scolaire et au relatif apaisement des tensions historiques entre les réseaux d'enseignement.

La mise en œuvre de l'enseignement rénové ne relève pas seulement du débat politique belge des années 1960, mais s'inscrit de manière plus large dans un environnement idéologique progressiste et dans le contexte économique favorable de la période d'après-guerre. La question déborde d'ailleurs largement les frontières nationales et, 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 vingtième siècle, les 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

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

est de préparer à l'enseignement supérieur ; la classe moyenne va à l'Ecole 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 diverses formes d'enseignement. L'enjeu socio-politique dépasse ici la question de l'accès à l'enseignement pour tous, mais 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 jusque 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'Etat et deux écoles communales. C'est ensuite la loi du 19 juillet 1971 qui définit officiellement 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 qu'ils fréquentent tous la même filière et reçoivent la même formation, au moins au cours des deux premières années du secondaire ¹⁰. 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

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.

degré qu'apparaissent les filières générale, technique, artistique et professionnelle, 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 le mercredi après-midi et le samedi matin. 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 épanouir des personnes autant que garantir leur instruction. Ce souci de l'épanouissement de la personne est sans doute plus 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, 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.

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.

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 coupes sombres dans le dispositif structurel de l'enseignement rénové. Les nombres minima d'élèves pour l'ouverture d'options ont été relevés, les heures de conseil de classe supprimées et les moyens accordés à l'encadrement pédagogique 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 française et flamande pour leur permettre d'assumer leurs missions, notamment en matière scolaire. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit que chaque communauté dispose de trois sources de revenus : une partie de deux impôts perçus par le gouvernement central, un impôt propre (la redevance radio et télévision) et des recettes non fiscales. Chacune des communautés peut par ailleurs accroître dans une certaine mesure ses ressources par la voie de l'emprunt.

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 communautés en matière d'enseignement. Mais elle n'a évolué ensuite 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 donc pas prise en compte.

Le second impôt partagé est l'impôt des personnes physiques. Pour celui-ci, le mode de répartition entre les deux grandes communautés vise à attribuer à terme un montant

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), un impôt propre (la redevance radio et télévision) et des recettes non fiscales.

proportionnel au rendement de cet impôt dans chaque communauté. Les montants issus de l'impôt sur les personnes physiques ont par ailleurs été progressivement adaptés à la croissance du produit national brut, pour atteindre en 2000 une liaison complète, ce qui signifie que depuis lors cette dotation augmente au même rythme que la croissance économique.

Pour les autres sources de revenus, signalons simplement que les communautés ne peuvent ni fixer le montant de la redevance radio et télévision (remplacée depuis 2002 par une dotation d'un montant équivalent), ni percevoir des centimes additionnels sur l'impôt des personnes physiques, et que leur marge de manœuvre pour obtenir des ressources non fiscales est extrêmement faible. La gratuité d'accès à l'enseignement obligatoire est en effet 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 de ces établissements.

Ce mode de financement des communautés est rapidement devenu un carcan intenable, en particulier pour la Communauté française¹¹. La non-adaptation de la dotation TVA à l'évolution du produit national brut a rapidement 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 consommation. 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, dans un contexte budgétaire et économique plus favorable pour la Belgique, que des partis politiques francophones et flamands se sont accordés sur une modification en profondeur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (accords du Lambermont ou de la Saint-Polycarpe). D'une part, la dotation TVA aux deux grandes

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.

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

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 seront répartis progressivement selon le principe du « juste retour ¹² ». Compte tenu du différentiel de croissance entre communautés, cela conduira à terme à une répartition de la dotation TVA plus favorable à la Flandre, même si la dotation de la Communauté française augmente en chiffres absolus.

L'adoption des deux lois spéciales appliquant les accords du Lambermont a nécessité l'abstention, au Parlement, du PSC 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 intra-francophone, connu sous le nom d'accord de Val Duchesse ou 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, 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 subventionnées ¹³ bénéficiaient de davantage de latitude.

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

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.

« 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'établissement. 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 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 particulière 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, 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 options fréquentées, l'administration calcule pour chaque établissement la dotation horaire dont il peut bénéficier (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.

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. A 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 celui octroyé pour les élèves de l'enseignement secondaire. Cette différence s'est amoindrie avec le vote du décret réorganisant l'enseignement fondamental en 1998.

Signalons par ailleurs que, contrairement aux subventions-traitements, ces forfaits sont inférieurs aux dépenses de fonctionnement engagées pour les écoles organisées par la Communauté française. Cette différence est traditionnellement 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 vise à atténuer 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 « 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 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 la Communauté qui assume directement et entièrement 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, 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 %.

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 ¹⁴. 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 liberté d'enseignement a favorisé la multiplication des initiatives publiques et privées en matière scolaire. Il n'est dans ce contexte pas étonnant de constater que, face à une telle dispersion des responsabilités éducatives, les pouvoirs organisateurs aient veillé à se

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.

regrouper au sein de fédérations dont l'objectif majeur est d'assurer la défense des intérêts de leurs membres. Signalons que 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 représentent. 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, 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) de l'Union des villes et communes belges (UVCB) ;
- 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).

Par ailleurs, les travailleurs de l'enseignement officiel ont aussi la possibilité de s'affilier auprès des diverses centrales chrétiennes (cf. ci-dessous) rattachées à la Confédération des syndicats chrétiens (CSC). Parmi les différentes centrales chrétiennes compétentes pour l'enseignement, distinguons notamment l'Union chrétienne des membres du personnel de l'enseignement officiel (UCEO) qui, comme son nom l'indique, n'affilie que dans l'enseignement officiel.

Pour l'enseignement libre, il faut distinguer d'une part les différentes centrales syndicales rattachées à la CSC et d'autre part les centrales rattachées aux syndicats socialiste et libéral qui assimilent les travailleurs de l'enseignement libre à des travailleurs du secteur privé.

Au sein de la CSC, il faut identifier, outre l'UCEO :

- la Fédération des instituteurs chrétiens (FIC) ;
- la Centrale chrétienne des professeurs de l'enseignement moyen et normal libre (CEMNL) ;
- la Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique (CCPET).

Ces quatre centrales sont en cours de fusion irréversible depuis septembre 2003. Le premier congrès de la CSC-Enseignement est prévu pour le 5 juin 2004.

Par ailleurs, le Syndicat des employés, techniciens et cadres – enseignement libre (SEL) regroupe, au sein de la FGTB, les personnels de l'enseignement libre tandis que l'Association professionnelle du personnel de l'enseignement libre (APPEL) est la section enseignement libre du syndicat libéral.

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 plusieurs réseaux d'enseignement 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 commu-

Organes de représentation des PO	Enseignement officiel	Enseignement libre
Centrales syndicales	– Conseil de l'enseignement des communes et des provinces (CECP) – Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel neutre subventionné (CPEONS)	– Association des pouvoirs organisateurs de l'enseignement catholique (APOEC) – Fédération des écoles libres subventionnées indépendantes (FELSI)
Associations de parents	– Centrale générale des services publics (CGSP) – Syndicat libre de la fonction publique (SLFP) – Union chrétienne des membres du personnel de l'enseignement officiel (UCEO) – deux autres centrales de la CSC : Fédération des instituteurs chrétiens (FIC) ; Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique (CCPET)	– Fédération des instituteurs chrétiens (FIC) – Centrale chrétienne des professeurs de l'enseignement moyen et normal libre (CEMNL) – Centrale chrétienne du personnel de l'enseignement technique (CCPET) – Syndicat des employés, techniciens et cadres – enseignement libre (SEL) – Association professionnelle du personnel de l'enseignement libre (APPEL)

nautarisation 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

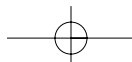
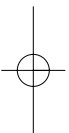
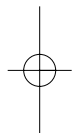
susciteront de vastes mouvements de protestation de la part des enseignants en 1990 et en 1995.

C'est dans ce contexte que la décennie 1990 sera marquée par de profondes réformes qui dépassent la seule « rationalisation » financière du système. A 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, son efficience, son efficacité ou encore son équité. Historiquement, la manière d'aborder les résultats du système a évolué, sa « mise en problème social » s'est transformée. 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 près de quarante ans. Néanmoins, des préoccupations plus récentes en termes d'efficacité sont au cœur de plusieurs enquêtes internationales. Nous présenterons ici 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 contre 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 résultats ¹⁵. 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 opposant les mondes laïques et catholiques autour du rôle qu'il fallait accorder aux initiatives privées et publiques dans l'organisation de l'école.

La revendication d'égalité des chances apparaît après la Seconde guerre mondiale pour des raisons économiques (reconstruction du pays ; théorie du capital humain selon

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

Egalité et équité : clarification des termes	
Egalité d'accès	L'égalité d'accès est la revendication la plus ancienne défendue par les progressistes des 18 ^e et 19 ^e siècles. Fondamentalement, 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, de l'obligation scolaire.
Egalité 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 est à l'origine, en Europe, de 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.
Egalité des résultats / Egalité des acquis	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, c'est-à-dire <i>l'égale accession à un niveau commun de base</i> . Notons que l'égalité des acquis tolère des différences importantes entre élèves puisque les écarts entre eux peuvent être considérables dans les résultats obtenus au-delà du socle commun.
Egalité des chances	L'égalité des chances a parfois recouvert les notions d'égalité d'accès et d'égalité de traitement. Dans une acception plus précise, que nous utiliserons dans ce Dossier, l'égalité des chances renvoie non pas à l'organisation du système scolaire (organisation égale), 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 scolaires</i> . Dans cette perspective, des différences peuvent exister entre individus, mais globalement les filles doivent 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.

laquelle l'éducation représente un investissement pour une nation ; mutations technologiques demandant une main-d'œuvre plus qualifiée) et idéologiques (égalitarisme ; Etat-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 cours 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 d'une part un tronc commun durant les deux premières années du secondaire, et repose d'autre part sur une philosophie d'inspiration personnaliste qui met l'accent sur l'épanouissement de l'enfant. La logique d'égalité de traitement, via le tronc commun, s'accompagne donc de deux principes fort différents : l'égale dignité des diverses filières d'enseignement, et une multiplicité de formes d'excellence permettant un égal accès à l'émancipation sociale.

Cette vision qui rejette les normes uniques et plaide pour le respect du 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, où tous les postes clés sont attribués selon cette hiérarchie, 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 même 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 cri-

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

tique. 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 familles et les enfants. Cette indifférence face aux inégalités concrètes a un double effet : l'école reproduit ces inégalités au lieu de les réduire, les enfants issus de milieux mieux « armés » obtenant de moins bons résultats que les autres en moyenne ; de plus, 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'égalité des acquis.

Les données sur les inégalités

L'inégalité selon l'origine sociale et culturelle

Idéalement, l'étude des inégalités selon l'origine socio-culturelle devrait pouvoir se fonder sur la connaissance des caractéristiques socio-professionnelles des parents (profession du père et de la mère), de leurs diplômes ou encore du capital culturel de la famille. Ces données étaient recueillies par l'administration de l'Education encore nationale, jusqu'au début des années 1980. Depuis lors, on n'en dispose plus. Les dernières études belges permettant d'appréhender les inégalités selon les milieux sociaux montraient que les inégalités scolaires commencent à être liées à l'origine socia-

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.

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

le dès le début de l'enseignement primaire, et restent dépendantes de ce facteur par la suite. Ces résultats déjà anciens 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.

Parmi les rares données récentes sur les résultats scolaires en fonction de l'origine sociale, une étude menée dans le Hainaut ¹⁶ confirme le rôle déterminant de l'origine sociale sur la destinée scolaire des élèves. Les jeunes dont les parents exercent une profession libérale se retrouvent en majorité – c'est le cas de 66 % d'entre eux – dans l'enseignement général au troisième degré du secondaire, à l'inverse des élèves ayant des parents situés à l'autre extrême de l'échelle sociale, regroupés dans l'enseignement professionnel pour 55 % d'entre eux. C'est dans l'orientation des élèves vers l'une ou l'autre des filières de l'enseignement secondaire que l'on observe les inégalités les plus marquées. L'enquête confirme aussi que l'origine sociale mesurée selon le niveau d'études des parents constitue le meilleur indicateur des inégalités. Dans leur 10^e année d'études, seuls 24 % des enfants d'ouvriers sont « à l'heure » et sont restés dans l'enseignement général, contre 60 % des enfants d'enseignants et 58 % des enfants de cadres et de professions libérales. (Les élèves qui ne sont pas « à l'heure » ont soit redoublé au moins une année scolaire, soit commencé leur scolarité à une date tardive en raison de leur arrivée en Belgique en cours de scolarité, de leur mois de naissance, etc. : c'est l'ensemble de ces phénomènes qui seront visés lorsque nous utiliserons le critère statistique selon lequel les élèves sont ou non « à l'heure ».)

L'inégalité selon l'origine nationale

La même étude présente des données intéressantes sur les résultats scolaires des jeunes issus de l'immigration. Au pre-

mier 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 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'immigrés ¹⁷. Cela n'empêche pas que l'origine nationale, voire le « stigmatisme ¹⁸ ethnique », joue un rôle discriminatoire au niveau de l'orientation. Les jeunes d'origine immigrée subiraient ainsi des réorientations prématurées vers la filière professionnelle.

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.

L'inégalité selon le sexe

A 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. 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

Des enquêtes internationales ont montré que le système scolaire et son organisation jouaient un rôle dans la production des inégalités. A partir du moment où la quasi-totalité

d'une classe d'âge poursuit sa scolarité jusque 18 ans, les mécanismes d'orientation et de sélection internes au système deviennent une des voies clés 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.

Les taux de redoublement

Le mécanisme du redoublement reste très employé dans le système scolaire de la Communauté française, même s'il est en déclin. En effet, sur les trente dernières années, la proportion d'enfants de 10 ans qui ne sont pas « à l'heure » est passée de 39 % à 24 %. Pour les dernières années, cette proportion a chuté de 63 % à 49 % pour les jeunes de 14 ans, et de 82 % à 70 % pour les jeunes de 17 ans.

Au sein du premier degré de l'enseignement secondaire, la situation a profondément évolué suite aux mesures prises pour interdire le redoublement en fin de première année (réforme du premier degré, 1994). Le taux d'échec a logiquement plongé pour tendre désormais vers un plancher d'une dizaine de pour cent. En revanche, on constate une augmentation du redoublement en fin de deuxième, ce qui traduirait un phénomène classique de résistance temporaire du niveau supérieur, encore attaché à la pratique du redoublement.

Des différences se marquent nettement selon le sexe : les filles présentent un taux de redoublement inférieur à celui des garçons, quelle que soit l'année considérée. Les taux d'échec bruts enregistrés pour les filles sont en général inférieurs d'un tiers à ceux des garçons (voir tableau 2). Par ailleurs, les élèves masculins accusent en moyenne un retard plus prononcé dans leur parcours scolaire (voir tableau 3). La supériorité scolaire des filles se marque donc indéniablement.

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 est très employé dans le système scolaire belge francophone.

Tableau 2 : Taux de redoublement selon l'année, la filière et le sexe
Enseignement secondaire, tous réseaux (situation au 1^{er} octobre 2001)

Filière	Première			Deuxième			Troisième			Quatrième			Cinquième			Sixième		
	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total
Général	1,5	1,4	1,4	11,1	7,2	9,2	11,5	7,4	9,3	14,0	8,2	10,9	14,3	6,8	10,3	7,2	3,2	5,0
Technique de transit.	-	-	-	-	-	-	19,8	16,7	18,4	22,9	17,2	20,3	22,7	13,4	18,3	11,5	7,3	9,4
Technique de qualif.	-	-	-	-	-	-	28,4	23,9	26,4	20,9	15,5	18,4	24,9	18,4	21,8	12,5	6,6	9,5
Profession.	2,8	2,2	2,6	2,2	1,0	1,7	20,6	16,5	18,9	15,6	13,3	14,6	17,4	17,6	17,5	9,9	7,3	8,7
Total	1,6	1,5	1,6	9,8	6,5	8,2	18,0	12,7	15,5	16,8	11,4	14,1	18,8	12,7	15,7	9,5	5,1	7,2

Source : Communauté française, Service des statistiques

Tableau 3 : Pourcentage d'élèves en retard d'au moins un an selon l'année, le filière et le sexe
Enseignement secondaire, tous réseaux (situation au 1^{er} octobre 2001)

Filière	Première			Deuxième			Troisième			Quatrième			Cinquième			Sixième		
	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total	G	F	Total
Général	21,8	17,9	19,9	30,0	23,2	26,7	26,1	19,4	22,6	31,8	22,3	26,7	35,2	11,1	28,2	35,6	24,5	29,6
Technique de transit.	-	-	-	-	-	-	52,0	41,9	47,4	62,2	53,0	57,9	69,3	52,5	61,5	68,5	49,8	59,2
Technique de qualif.	-	-	-	-	-	-	66,0	61,0	63,9	72,8	65,4	69,4	79,5	69,9	74,9	79,4	69,9	74,4
Profession.	72,3	71,0	71,7	66,8	66,7	66,8	75,9	73,3	74,9	79,6	76,3	78,1	83,4	81,2	82,3	83,5	82,4	83,0
Total	27,7	22,7	25,3	35,3	27,9	31,7	49,3	38,9	44,4	54,8	43,7	49,3	62,2	49,9	55,9	60,1	48,2	54,0

Source : Communauté française, Service des statistiques

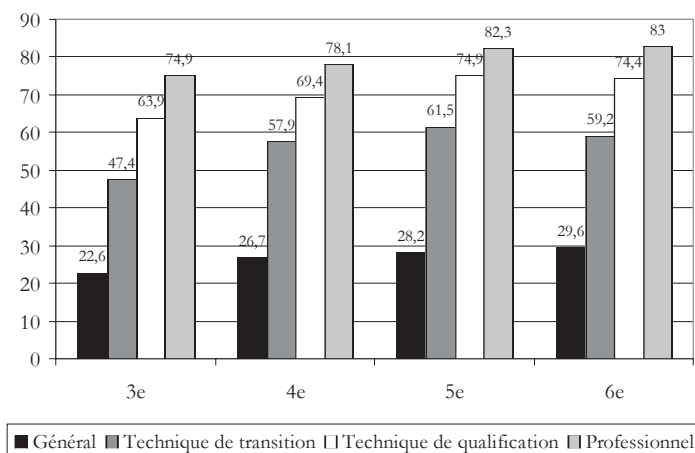
Redoublement et réorientation au sein des filières

Le redoublement annonce par ailleurs souvent une orientation vers l'enseignement technique ou professionnel, et apparaît ainsi comme à l'origine d'importants effets sur les trajectoires scolaire et post-scolaire des élèves. Le phénomène d'orientation des élèves s'inscrit dans une offre d'enseignement secondaire diversifiée, et hiérarchisée de façon manifeste ou diffuse. Cette hiérarchisation peut être appréhendée à travers plusieurs indices. Le mouvement entre les filières (ou « sections » ¹⁹) est à sens unique : on passe de l'enseignement général à l'enseignement technique ou pro-

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

fessionnel, alors que les mouvements en sens inverse sont exceptionnels. La part d'élèves en retard scolaire dans chacune des filières de formation est par ailleurs un indice du degré de valorisation de chaque filière : les taux de redoublement sont les plus élevés dans les filières les moins bien considérées. 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.

**Proportion d'élèves en retard d'au moins un an
en fonction de l'année et de la filière fréquentée
(2001-2002)**



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. A l'universi-

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

té, la démocratisation varie selon les facultés : la reproduction des inégalités sociales est plus marquée en économie, en médecine, en droit et en sciences appliquées. 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 ²⁰ », 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 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 insuffisantes ²¹. Ce processus d'auto-sélection est étroitement lié à l'origine socioculturelle des étudiants concernés.

On retrouve les mêmes phénomènes dans l'impact 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 filières « nobles » (comme la filière « latin-math ») qui débouchent 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.

De manière plus générale, le taux d'accès au diplôme d'enseignement secondaire supérieur atteint 40 % en Belgique, pour 58 % en moyenne dans les pays voisins. En revanche, la Communauté française est aujourd'hui parmi les pays et régions ayant le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur (34 % des jeunes) parmi les plus élevés au monde ²².

Les conclusions d'enquêtes internationales

Plusieurs études internationales ont été exploitées pour souligner les « carences » de notre système éducatif tant en termes d'égalité que 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 : le niveau des compétences atteint par les élèves est inférieur à celui de la majorité des pays industrialisés ²³. Les derniers résultats de l'enquête PISA ²⁴ ont renforcé ce constat en situant les élèves de 15 ans de la Communauté française en queue du peloton des pays ayant participé à l'enquête en ce qui concerne les résultats en compréhension à la lecture, en mathématiques et 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 les pays de l'OCDE. Cette constatation vaut également pour les sciences, où l'écart entre élèves très compétents et élèves faibles est maximal ²⁵.

Le fait de comparer des élèves de 15 ans à quelque stade qu'ils soient dans leur scolarité ²⁶ handicape la Communauté française et fait diminuer sa moyenne, compte tenu du nombre élevé de redoublements en Communauté française. Car si l'on considère uniquement les élèves « à l'heure », soit 55 % du total, on note des résultats équivalents à l'ensemble des élèves scolarisés en Flandre, du moins en lecture et

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.

en mathématiques. Les analyses menées sur base 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 le statut socio-professionnel des parents. La Communauté française semble ainsi dotée du système scolaire où l'incidence du statut socio-professionnel des parents se marque le plus fortement sur les performances des élèves en lecture. Pour donner une idée du gouffre qui sépare les catégories d'élèves en Communauté française, les jeunes issus des milieux les plus privilégiés obtiennent un score en lecture (536) supérieur au score moyen du Canada (534), pays occupant la deuxième place du classement. À l'opposé, le score des jeunes issus des milieux les moins favorisés est inférieur au score moyen des élèves du Mexique (422 points), qui occupent la dernière place du classement parmi les pays de l'OCDE. Ces résultats témoignent d'une des faiblesses caractéristiques du système scolaire de la Communauté française, à savoir son impuissance à compenser les inégalités sociales de départ. Le système reste marqué par de très importantes inégalités de résultats, par une importante différenciation des publics entre les établissements et par de lourdes inégalités des chances, en particulier en fonction du statut socio-professionnel des parents.

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

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

ces extrêmes, citons à titre de comparaison les scores de la Communauté flamande (94), de la France (83) et des Pays-Bas (71).

Production et réduction 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, en partie du moins, 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 scolaires⁵:

- la structuration du curriculum d'enseignement et la présence de filières différentes au début du secondaire ;
- l'usage du redoublement comme outil de gestion des parcours scolaires ;
- la décentralisation des décisions d'évaluation ;
- 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 secon-

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.

daire ²⁷. 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 une logique d'enseignement intégré (la même école pour tous, sans filières jusque 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 ²⁸). 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 cohabitent 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 dix dernières années par les autorités publiques vont dans le sens d'une logique de tronc commun. La population orientée vers la filière professionnelle (ou, plus exactement, vers les « classes d'accueil » en première année et la seconde professionnelle ensuite) dans les deux premières années du secondaire tend désormais vers un plancher d'une dizaine de pour cent ; le choix d'options a été réduit au minimum dans ces mêmes années ; le redoublement entre la première et la deuxième année du secondaire est clairement limité ²⁹.

L'organisation du cycle inférieur 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 11 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

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).

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.

parcours scolaire. Les bases de données internationales indiquent que les pays qui privilégient un tronc commun long sont plus égalitaires que ceux qui optent pour une différenciation forte et précoce des filières de formation.

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 inexistant 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. Quant au redoublement, nous avons vu qu'il avait été particulièrement répandu en Communauté française, alors que dans d'autres systèmes le passage de classe est automatique. L'« échec » scolaire est donc un phénomène dont l'ampleur varie d'un système scolaire à l'autre. En cette matière, l'usage le plus massif du redoublement revient toujours à la Communauté française de Belgique ³⁰.

L'usage du redoublement

Passant en revue les recherches sur le redoublement, Marcel Crahay conclut qu'il s'agit d'une pratique inefficace et qui, en outre, nuit aux élèves faibles (stigmatisation, séquelles affectives, réorientation vers les filières déconsidérées, décrochage scolaire). Mais le redoublement s'enracine dans un ensemble de représentations sociales : d'une part, des théories psychologiques sur l'innéité de l'intelligence (théories dépassées aux yeux de la science contemporaine mais pas du grand public) ; d'autre part, une appréciation de la qualité des enseignants et des écoles sur base du nombre d'échecs (l'école est meilleure si elle « cote » plus sévèrement), ce qui revient à confondre exigence et sélectivité. Bref, pour Crahay, le redoublement est une évidence socialement construite et qu'il importe de déconstruire. Bernard Delvaux considère pour sa part que le redoublement et

Les recherches montrent que l'usage du redoublement est néfaste, mais sa pratique est profondément ancrée car il permet de gérer l'hétérogénéité entre élèves et de sélectionner les publics.

L'orientation sont deux outils de gestion de la grande hétérogénéité des publics scolaires : ils permettent à l'école de remplir sa fonction de triage. En accentuant les différences de parcours entre les élèves forts et les élèves faibles, le redoublement contribue à former des classes et des écoles plus homogènes.

On verra plus loin que le redoublement prend tout son sens lorsqu'on l'envisage comme une stratégie utilisée par les établissements en position dominante sur le marché scolaire. La production de hiérarchies d'excellence est recherchée par certains établissements scolaires afin de renforcer leur position « supérieure » parmi l'ensemble des établissements, et elle se perpétue aussi longtemps que les parents (qui sont les plus exigeants) continuent à croire en cette « idéologie de l'excellence ³¹ » qui fait de la réussite et de l'échec la sanction légitime des talents de l'élève et qui juge un établissement non sur sa capacité à faire réussir un plus grand nombre, mais sur sa sélectivité. Dans cette perspective, une « bonne » école signifie une école élitiste, où tout le monde ne peut réussir.

Si les réponses à l'échec scolaire sont essentiellement de deux types, le redoublement de classe et l'orientation vers d'autres filières, il existe une autre manière de gérer les échecs qui témoigne aussi de la hiérarchisation du système : le changement d'école, décision qui peut accompagner le redoublement mais qui permet souvent, au contraire, de l'éviter (l'élève change d'école plutôt que de redoubler) ³². Le redoublement doit donc être analysé dans un cadre plus général que celui de la classe : il suppose aussi une hiérarchie entre établissements dans le cadre du quasi-marché qui caractérise notre système d'enseignement (cf. ci-dessous). Au sein du quasi-marché scolaire de la Communauté française, la culture de l'échec est entretenue par les écoles qui cherchent à attirer les meilleurs élèves, car il existe une conviction tenace selon laquelle limiter le taux d'échec reviendrait à nuire à la qualité de l'enseignement.

Il faut cependant rappeler que la situation a évolué suite aux réformes récentes. La réussite *du plus grand nombre* est devenue une priorité officielle du système. C'est aussi l'objectif affiché par de nombreux établissements, même si les positions personnelles des enseignants sont loin d'être unanimes. Selon une enquête effectuée par le Cerisis, 30 % des professeurs déclarent être tirillés entre l'objectif de réussite et le maintien du niveau d'exigence, tandis que 28 % tentent de concilier les deux objectifs. Les enseignants sont peu nombreux (16 %) à répondre prioritairement à l'objectif de réussite pour le plus grand nombre, alors que plus d'un quart (26 %) maintient le niveau d'exigence quitte à produire de l'échec scolaire. Une enquête menée par le Girsef auprès de 3 600 enseignants d'écoles secondaires catholiques montre aussi qu'il y a un peu plus d'enseignants « ne transigeant pas sur le niveau à atteindre pour réussir » que d'enseignants « privilégiant la réussite du plus grand nombre d'élèves »³³.

A 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 les élèves et organisent des classes plus ou moins homogènes. 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 base d'autres principes. En Communauté française, le recours important au redoublement et la présence d'une première orientation au début de l'enseignement secondaire expliquent probablement une part significative des inégalités scolaires.

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

Les systèmes scolaires se différencient aussi selon l'intensité du recours au redoublement. Dans le modèle d'enseignement intégré, le redoublement n'est pas pratiqué.

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 des 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 extrêmement décentralisée et paraît fort relative, très variable d'un sous-système à l'autre. Il n'existe aucune épreuve externe et standardisée qui s'appliquerait à tous les élèves du secondaire, à l'image du baccalauréat français³⁴ : les épreuves qui débouchent sur les évaluations sont toutes *internes* aux écoles, donc potentiellement différentes d'école à école. Dans certains autres pays de l'Union européenne, le système d'évaluation est centralisé : les élèves doivent se soumettre à des épreuves externes préparées par des organismes agréés³⁵. La Belgique francophone fait partie des systèmes où l'évaluation est locale, et reste exclusivement du ressort de l'enseignant : elle constitue un acte pédagogique dont chaque établissement garde l'entière responsabilité. Cette décentralisation est conforme à l'histoire du système (cf. première partie) : c'est une garantie de liberté pédagogique pour les différents réseaux d'enseignement ; chaque pouvoir organisateur peut 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 systèmes d'enseignement se différencient aussi par les conditions d'accès à l'enseignement supérieur. Dans certains pays de l'Union européenne, le certificat ou le diplôme de fin d'études secondaires suffit ; dans d'autres pays, un examen d'entrée doit être réussi dans certains, voire dans tous les cas. Au total, l'absence d'épreuves d'évaluation externes tout au long de la scolarité obligatoire, combinée au libre accès à l'enseignement supérieur³⁶ sur base du seul certificat de l'enseignement secondaire supérieur (CESS), fondent la singularité de la Belgique³⁷ en matière d'évaluation : les élèves y ont accès aux premiers cycles d'enseigne-

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.

ment supérieur sans avoir dû se soumettre à une épreuve d'évaluation organisée par d'autres personnes que leurs enseignants.

Cette décentralisation de l'évaluation comporte un certain nombre de désavantages que les autorités tentent actuellement de compenser (voir troisième partie). La décentralisation de l'évaluation peut être un vecteur d'inégalités en raison surtout de la relativité de l'évaluation qui en découle. 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 des élèves 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* » ³⁸. L'échec sanctionne ainsi, d'une école à l'autre, des niveaux d'insuffisance fort variables.

Parmi les éléments explicatifs, on peut épingle le système de *l'évaluation normative*, largement dénoncé dans la littérature pédagogique ³⁹. Ce type d'évaluation s'attache à situer les élèves d'une classe les uns par rapport aux autres plutôt que par rapport à un standard clairement défini de maîtrise des savoirs et des savoir-faire. Cela se traduit par une distribution des notes qui s'apparente à la courbe de Gauss, dite normale ⁴⁰. Une seconde cause de l'extrême diversité des évaluations réside dans les stratégies de survie développées par les écoles. 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 »

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.

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 pré-requis ⁴¹.

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

Vincent Vandenberghe a repris la notion de « quasi-marché scolaire » pour caractériser le système belge ⁴² et expliquer qu'il produise des inégalités. L'expression de « quasi-marché » souligne le caractère hybride du système, qui combine le libre choix de l'école et un financement public des établissements proportionnel au nombre d'élèves inscrits. Vandenberghe considère en effet que ces deux principes, « bétonnés » dans la Constitution belge 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, et 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).

Selon Vincent Vandenberghe, ce quasi-marché produit une ségrégation entre les établissements et donc des inégalités entre élèves. Dans des grandes villes comme Bruxelles et Charleroi, certains établissements comptent moins de 5 % d'élèves « en retard » (au moins une année redoublée), tandis que d'autres en comptent plus de 90 %. Dans un système de libre choix de l'école par les parents, il y a généra-

Le système belge correspond à un quasi-marché scolaire.

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

lement aussi liberté pour les écoles de sélectionner partiellement leurs élèves. En pratique, et même si nous verrons qu'elle a été fortement restreinte ces dernières années, cette liberté profite surtout aux établissements jugés les meilleurs, qui ont la possibilité de choisir les élèves sur dossier tant la demande est supérieure au nombre de places offertes.

Les logiques de « quasi-marché » tendent à accentuer la ségrégation scolaire et ne favorisent pas la résorption des inégalités. En revanche, les effets bénéfiques que l'on pourrait attendre du « marché », à savoir l'encouragement à l'in-

Marché / quasi-marché : définitions et différences

Marché : Dans la théorie économique néo-classique, le marché est défini de manière minimaliste 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 une demande dont la confrontation engendre un prix et une quantité déterminées qui définissent l'équilibre du marché (*Le Robert*, 1999).

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* (Vandenbergh, 2002).

Quatre différences majeures entre un marché et un quasi-marché ⁴³

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'Etat 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'Etat : 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'Etat demeure le principal financier et régulateur du système, et propose généralement une offre d'éducation importante (établissements publics). Bref, l'Etat 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.

novation et l'amélioration de la qualité grâce à la pression exercée par la demande, sont enrayés par deux facteurs : la concurrence est amoindrie par la hiérarchisation des offres ; les usagers choisissent l'école sur base de la réputation des établissements plutôt que de leur efficacité réelle.

Pour Bernard Delvaux, le problème est moins la ségrégation en tant que telle que la hiérarchisation des groupes : c'est sur cette double base que se dessinent des trajectoires d'exclusion pour certains groupes. Les différents types d'enseignement sont incontestablement hiérarchisés, puisque la majorité des passages s'opère à sens unique : les trajectoires sont le plus souvent descendantes. Cette hiérarchie, aux yeux de Delvaux, ne résulte ni d'un classement objectif, ni d'un sentiment subjectif : elle est instituée, c'est une construction sociale, suffisamment puissante pour que les élèves et les parents soient obligés d'en tenir compte (« il vaut mieux sortir d'une bonne école »), suffisamment intériorisée pour qu'ils n'exigent plus la preuve qu'il existe une réelle différence de niveau entre les offres d'enseignement. Cette hiérarchie est également complexe, formée de l'emboîtement de la hiérarchie entre filières, de la hiérarchie entre options et de la hiérarchie entre établissements : la hiérarchie entre options peut varier selon l'établissement, la hiérarchie des écoles n'est pas nécessairement identique au sein de chaque filière ou option... Mais une caractéristique globale et importante du système serait que la hiérarchie se diffuse des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs d'enseignement : la hiérarchie de l'enseignement supérieur imprime sa marque sur les deuxième et troisième degrés du secondaire (écoles, filières et options réputées plus ou moins bien préparer à l'université, etc.), ces degrés retentissent sur l'organisation du premier degré, et ainsi de suite. Pour s'offrir un maximum de chance de réussir dans les études supérieures les mieux cotées, le choix de la « bonne » filière et de l'établissement constitue la meilleure garantie. Les hiérarchies des différents niveaux se trouvent ainsi en connexion. Celle-ci n'est bien sûr pas totalement rigide, une redistribution

Au sein du quasi-marché, la concurrence entre établissements est amoindrie par la hiérarchisation des offres. La hiérarchisation des différents types d'enseignement entraîne des trajectoires d'exclusion pour certains groupes d'élèves.

Pour s'offrir un maximum de chance de réussir dans les études supérieures les mieux cotées, le choix de la « bonne » filière et du bon établissement constitue une solide garantie.

partielle des cartes est possible lors des passages d'un niveau scolaire à un autre ⁴⁴.

Cette hiérarchie, qui par le passé écartait certains élèves des écoles les mieux cotées, rendrait aujourd'hui ces mêmes écoles plus attrayantes. Les élèves suivent en effet une scolarité plus longue et plus « exigeante » en raison de la crise de l'emploi, de la dévaluation des diplômes (il faut un diplôme plus « porteur » pour être en bonne place sur le marché de l'emploi) et de la prolongation de la scolarité obligatoire

L'introduction progressive d'une logique marchande dans l'enseignement ?

Le 15 avril 1994, à Marrakech, 125 gouvernements (dont celui de la Belgique) signaient l'Accord général sur le commerce des services (AGCS, ou GATS en anglais), un des principaux traités adoptés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'objectif de l'AGCS est de faciliter la libéralisation du commerce des services : de la banque à la santé en passant par le transport, l'éducation et la formation, le traitement des déchets, la distribution d'eau, les productions culturelles... L'AGCS porte en fait sur tous les services, à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Cependant, un service public ne peut échapper aux règles de l'AGCS que s'il n'est ni fourni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services. Compte tenu de l'existence de différents réseaux, ce dernier critère n'est pas rempli en matière d'enseignement en Communauté française.

L'AGCS s'inscrit dans un processus de libéralisation mondiale des échanges et c'est dans ce contexte que certains redoutent une évolution marchande du service éducatif public. Par rapport à la situation actuelle de *quasi-marché*, l'AGCS risque-t-il de conduire à la constitution d'un *véritable marché globalisé* de l'enseignement ? L'AGCS étant un accord-cadre qui demande, pour entrer en application secteur par secteur, des engagements précis des différents pays signataires, la réponse à cette question dépendra avant tout de la position prise par les gouvernements concernés. A l'heure actuelle, la marchandisation de l'enseignement de base ou obligatoire semble devoir être exclue du champ de couverture de l'AGCS. Ce sont l'enseignement supérieur et surtout la formation pour adultes (*long life learning*), c'est-à-dire les domaines de l'enseignement non obligatoire, déjà les plus ouverts au secteur privé, qui font l'objet de demandes insistantes de libéralisation. Certains s'attendent néanmoins à ce qu'un marché se développe à l'avenir pour les cycles primaire et secondaire dans certaines domaines, comme par exemple l'enseignement des langues via les nouvelles technologies.

jusqu'à 18 ans (votée en 1983). La filière professionnelle (et dans une moindre mesure la filière technique) s'est donc vue progressivement désertée par les élèves « à l'heure », pour ne plus concentrer que des élèves en décalage avec la norme scolaire. L'enseignement technique et surtout l'enseignement professionnel, socialement dévalorisés, sont ainsi devenus pour une large part des enseignements de relégation.

L'enseignement technique et surtout l'enseignement professionnel, socialement dévalorisés, ont tendance à être considérés comme un enseignement de relégation.

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 des élèves) et par des différences entre catégories sociales supérieures à celles observées dans les autres pays européens (inégalité des chances).

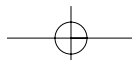
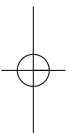
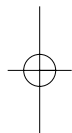
Les réformes récentes visant à lutter contre les inégalités dans le système scolaire sont présentées dans la troisième partie de ce dossier. L'objectif de lutte contre les inégalités qui inspire ces politiques côtoie des revendications nouvelles formulées en termes d'efficience, d'efficacité et d'équité. L'analyse devra donc vérifier, entre autres, si ces principes qui ont émergé récemment sur la scène publique sont toujours compatibles avec une stricte 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.

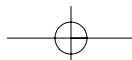
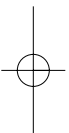
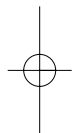
Les élèves sont très inégaux entre eux avant d'entrer à l'école, et ils le restent dans toute leur vie non scolaire. Les familles, qui jouent un rôle essentiel dans le développement de nombreuses capacités et dans l'accompagnement des études, possèdent et transmettent des compétences extrêmement inégales en matière de maîtrise de la langue, de raisonnement abstrait, de culture, d'accès aux sources d'information... L'école ne produit nullement ces inégalités non scolaires, qu'on peut appeler par convention des inégalités *sociales* au sens large. Mais elle leur donne un autre sens, une autre portée. Une mauvaise maîtrise de la langue d'enseignement, par exemple, n'est pas forcément un handicap dans la vie courante et peut rester quasi inaperçue au quotidien ; par contre, sauf exception, elle se traduit au cours des études par de faibles résultats dans certaines branches, des redoublements, une orientation vers certaines filières, etc., c'est-à-dire par une inégalité spécifiquement *scolaire*. Et cette inégalité aura à son tour des conséquences sociales au sens large : celui qui achève un parcours scolaire chaotique n'a pas les mêmes perspectives d'emploi, de rémunération, de reconnaissance sociale, de relations privées..., qu'un jeune ayant fait des études brillantes. A elle seule, l'importance que l'on accorde aux résultats scolaires – censés avoir été mesurés de façon « objective » – dans les décisions d'embauche ou de promotion professionnelle donne un grand impact social aux inégalités proprement scolaires 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 possibles à tous les élèves. Toutes les études montrent que l'école permet d'obtenir une démocratisation *quantitative* des savoirs. La croissance massive de la scolarisation dote en effet tous les jeunes de capacités et de connaissances qu'ils n'auraient pu acquérir dans leur milieu familial. Mais les études montrent aussi que des inégalités *relatives* persistent à tous niveaux d'enseignement : les élèves issus de milieux favorisés profitent dans l'ensemble le mieux de l'apport de l'école, de sorte que les inégalités sociales de départ, les *écarts* entre les jeunes, gardent la même ampleur et même s'accroissent au fil de la scolarité. On peut donc conclure que l'école, *à des degrés divers selon son organisation et sa pédagogie*, élève considérablement les capacités de tous mais *reproduit* les inégalités *sociales* en *produisant* des 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 voudront faire évoluer cet état des choses 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'Education ⁴⁵.

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 étudiants. Le décret « missions » et certains

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.

aspects des décrets qui le suivent présentent deux caractéristiques complémentaires : ces textes cherchent à remédier à certaines sources de l'inégalité et de 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

La communautarisation de l'enseignement en 1989 s'est accompagnée de nouvelles règles de financement des communautés qui ont considérablement restreint les marges budgétaires de la Communauté française, ce qui a 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 s'est accompagnée de réductions d'emploi très importantes et de mouvements sociaux d'enseignants très significatifs. Les contraintes budgétaires de la Communauté française ont ainsi débouché sur une revendication insistante de « refinancement » de l'enseignement et de maintien de l'emploi.

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

A l'initiative des autorités belges et de l'OCDE en 1989, deux rapports vont être consacrés aux politiques d'éducation en Belgique ⁴⁶. Ils constatent 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

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.

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. Au moment où les enseignants, soumis à des réductions d'emploi drastiques, revendiquent un « refinancement », certains experts dénoncent la faible efficacité et la faible efficience du système et la mauvaise utilisation des ressources alors que les dépenses publiques d'éducation en Belgique sont supérieures à la moyenne européenne.

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 s'accordent sur un projet de vaste consultation de tous les acteurs de l'école pour réfléchir collectivement aux objectifs et aux priorités dans l'enseignement. Ces Assises de l'enseignement tenues début 1995 sont l'occasion d'un processus très large de consultation et vont donner lieu à plusieurs textes débattus au sein du Conseil de l'Education et de la Formation qui seront une des sources d'inspiration de décisions législatives, relatives notamment aux objectifs et aux missions du système. Face aux mouvements sociaux importants qui ponctuent encore les années 1995 et 1996 et protestent contre les mesures de rationalisation prises tant dans l'enseignement secondaire que supérieur non universitaire, la ministre de l'enseignement cherche à démontrer qu'elle n'a pas qu'une politique « comptable » et propose 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'un texte législatif défi-

nit les objectifs de l'enseignement obligatoire. D'autre part, le décret repose sur un assez large consensus parmi les acteurs du système éducatif. Le fait que le monde politique ait jugé nécessaire 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.

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.

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. »

Si ces missions prioritaires – développement de la personne, appropriation des savoirs, éducation à la citoyenneté, égalité des chances – bénéficient d'un large consensus, c'est peut-être seulement 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 l'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 simultanés et non hiérarchisés. Les objectifs affirmés dans le décret s'inscrivent en effet dans des « mondes de justifica-

tion ⁴⁷ » 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.

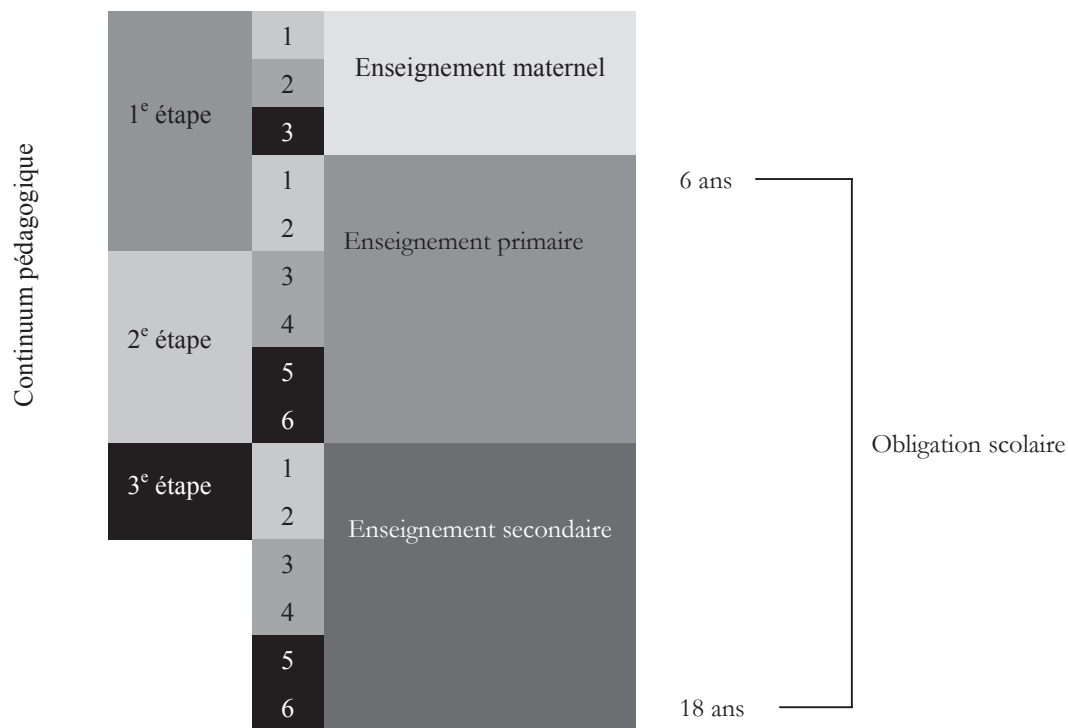
Le décret organise d'autre part les structures devant permettre d'atteindre ces objectifs. Ce chapitre du décret peut également être considéré comme central compte tenu des réformes structurelles qu'il instaure. On peut regrouper les différentes mesures selon trois axes ⁴⁸ :

- 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 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, dispersées à travers 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).

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

Les structures de l'enseignement obligatoire



Sur le plan de la concertation entre écoles, le décret confirme l'existence de 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 entités locales. 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

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.

pour créer plus d'égalité est sans cesse tempérée par le principe constitutionnel et politique de liberté scolaire.

Vers un socle de règles communes aux différents réseaux ?

Une première tendance en cours depuis une dizaine d'années 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. Cette tendance n'est toutefois pas uniforme selon les domaines, 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.

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.

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.

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 les enseignants. 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 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.

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 ⁴⁹. Au total, depuis l'approbation du statut en 1994, l'autonomie des pouvoirs organisateurs du réseau officiel subventionné a été un peu réduite ⁵⁰.

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 libre subventionné, jusqu'en 1993 le recrutement se faisait au choix du pouvoir organisateur qui n'était lié par aucune règle définissant un « statut » des enseignants. Depuis lors, un décret du 1^{er} février 1993 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 limitation claire à 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 souplesse relative aux titres. Enfin, une spécificité importante du statut des enseignants du libre subventionné tient au fait qu'ils ne peuvent exercer des « occupations » jugées « incompatibles » avec les projets éducatif et pédagogique du pouvoir organisateur, soit des occupations qui seraient « *de nature à nuire au caractère spécifique du projet éducatif et du projet pédagogique du PO* »⁵².

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.

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 (lois, décrets et ordonnances) et parce qu'il fait partie d'un compromis politique noué dès la naissance de l'Etat belge.

Cette liberté a une double signification : la liberté pour chacun d'organiser un enseignement selon ses convictions, et corollairement 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 ce principe.

Certes, 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 ⁵¹. En dehors de cela, il existe une grande liberté des pouvoirs organisateurs quant aux programmes d'études et aux méthodes pédagogiques.

En pratique, chaque pouvoir organisateur, s'il ne souhaite pas utiliser le programme défini pour le réseau de la Communauté, devra 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. Ainsi, 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 à des programmes définis par le Secrétariat général de l'enseignement catholique ou par des congrégations religieuses.

Toutefois, depuis 1994 et surtout depuis le décret « missions », une nouvelle exigence s'installe progressivement : tous les programmes doivent correspondre aux objectifs définis au travers des « socles de compétences » et autres référentiels qui sont adoptés en application du décret « missions ». Les socles de compétences ⁵² à atteindre dans chaque branche sont apparus en 1994 dans l'enseignement fondamental et dans le premier degré de l'enseignement secondaire ; ils ont ensuite été institués officiellement dans le décret « missions » de 1997 et confirmés par le décret

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.

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.

du 12 juillet 2001 qui applique l'accord de la Saint-Boniface ; des « compétences terminales ⁵³ » ont été de plus définies pour l'enseignement secondaire de transition et des « profils de formation ⁵⁴ » 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. Dès lors, 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 » ⁵⁵) 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.

La gratuité de l'enseignement

Le décret « missions » a rappelé le principe de gratuité de l'école : « *Aucun minerval direct ou indirect ne peut être perçu* » (art. 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 issu de l'accord de la Saint-Boniface conforte encore la logique d'un enseignement gratuit : 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 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.

L'inscription et le renvoi des élèves

Le décret « missions » a clarifié les obligations en matière d'inscription et de refus d'inscription des élèves dans chacun des réseaux. Il maintient cependant une certaine inégalité entre réseaux puisque, dans l'enseignement de la Communauté française, les établissements 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 autres 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,

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 » clarifie les obligations en matière d'inscription et de refus d'inscription des élèves dans chacun des réseaux.

sexuelle ou raciale. Le refus d'inscription doit cependant être motivé et une copie du document doit être transmise à l'administration de la Communauté française.

Cependant, depuis la mise en œuvre de l'accord de la Saint-Boniface par le décret du 12 juillet 2001, les règles relatives à l'inscription des élèves ont été renforcées. Les établissements subventionnés sont à présent obligés d'inscrire tout élève qui adhère à leur projet éducatif (en ce 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.

L'évolution de la législation va donc une fois de plus dans le même sens : les différents réseaux d'enseignement sont de plus en plus soumis à des règles sinon identiques, du moins convergentes. 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.

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

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.

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 ⁵⁸.

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.

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 malgré les discours sur leur nécessaire professionnalisme 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 pratiques ⁵⁶. Le législateur a en effet précisé que les décisions des conseils de recours externes devront s'appuyer sur diverses balises (compétences terminales, batteries d'épreuve d'évaluation prévues par le décret « missions ») qui serviront de critères pour apprécier leurs décisions. Ces critères d'appréciation seront 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 tra-

vers 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 de la dernière décennie est donc l'homogénéisation croissante des règles qui régissent le système d'enseignement, au départ très décentralisé et diversifié puisque fondé sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement ⁶⁰. 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) 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 ⁵⁷.

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

Valorisation de l'autonomie des établissements et de 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'établissement »⁵⁸. 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 obligés de suivre les avis proposés par les membres du conseil de participation.

Ces règles communes confortent la tendance déjà évoquée 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, l'établissement est perçu comme un « niveau d'action décisif » et 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. Cette valorisation symbolique de l'établissement est sous-tendue par un nouveau modèle de référence qui peut être qualifié « d'établissement mobilisé ».

Il y a pourtant une contradiction, au moins apparente, dans le fait que l'on valorise l'autonomie des établissements

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.

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.

au moment où ceux-ci voient leurs marges de manœuvre se réduire sous l'effet des règles communes imposées par les autorités centrales du système. La situation n'est certes pas identique selon les réseaux et leurs modes de fonctionnement institués au cours de l'histoire : dans le réseau de la Communauté française l'autonomie est 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

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 ⁵⁹. Ces référents pédagogiques communs ont incité le législateur à promouvoir et à réformer 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.

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

La formation initiale a fait l'objet de deux décrets récents, le premier portant sur la formation des instituteurs et régents (décret du 12 décembre 2000), le second sur celle des agrégés ⁶⁰ (décret du 8 février 2001). Cette réforme de la formation initiale des enseignants poursuit un double objectif : faire face aux changements connus par les élèves, 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 ⁶¹).

La réforme de la formation initiale entend donc partir des « *compétences que devraient posséder les enseignants pour remplir leurs nouvelles missions auprès des élèves d'aujourd'hui* » ⁶², qu'ils soient instituteurs, régents ou agrégés de l'enseignement secondaire supérieur. Treize compétences fondamentales qui devront être développées par la formation initiale sont ainsi énumérées ⁶³. Cette liste de compétences porte la trace d'un modèle professionnel qui tend à se diffuser dans la littérature psychopédagogique internationale, le modèle du « praticien réflexif » ⁶⁴. 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 ⁶⁵ 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 des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ou secondaire. Ces décrets traduisent à leur tour la volonté des pouvoirs publics de rappro-

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

cher les réseaux afin que les enseignants se réfèrent à des modèles communs. Ces décrets 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 par ailleurs des treize compétences à forger dans le cadre de la formation initiale ; formation initiale et formation continue forment ainsi un continuum pour l'entretien et le développement des compétences visées en formation initiale.

Cette double réforme a été pensée comme un élément indispensable de la mise en œuvre du décret « missions ». Il s'agissait de concrétiser les orientations pédagogiques qui le caractérisent, mais aussi de remédier à des sources déjà décrites de l'inégalité dans le système. 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'égalité ⁶⁶.

Egalité ne signifie pas pour autant uniformité. Nous l'avons vu, les réformes récentes 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, le « 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.

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.

La lutte contre les inégalités et les politiques de discrimination positive

Nous avons vu que l'organisation du système scolaire est un des facteurs de l'inégalité des chances et de la ségrégation au sein du système. Plusieurs politiques ont été conduites depuis une quinzaine d'années pour enrayer ces mécanismes :

- la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire et le décret « école de la réussite » dans l'enseignement fondamental visent à limiter le redoublement et les réorientations au cours d'un parcours scolaire organisé en cycles ;
- le décret « missions » fait de l'égalité un des grands objectifs du système, et cherche à l'atteindre par plusieurs moyens ;
- une politique de discrimination positive est instaurée au bénéfice des établissements qui concentrent les élèves « moins favorisés » ;
- la réforme de la formation des enseignants vise à réorienter leurs pratiques pédagogiques.

Les politiques menées font largement écho aux diagnostics examinés dans la deuxième partie. Elles tentent de remédier à plusieurs des facteurs évoqués dans la production des inégalités, et ce par divers moyens :

- la recherche d'une plus grande homogénéité des pratiques d'enseignement et d'évaluation, en définissant des objectifs communs (les socles de compétences) mais aussi des formes d'encadrement des enseignants et des pratiques et de nouveaux modes de formation ;
- l'atténuation du système des filières, notamment au premier degré ;
- la diminution du redoublement et de ses effets de relégation ;
- la mise en place de politiques destinées à atténuer les effets de la hiérarchisation des écoles et du quasi-marché scolaire.

Plusieurs politiques ont été conduites pour contrer les facteurs d'inégalité et de ségrégation dans le système. Parmi celles-ci, outre le décret « missions » et la réforme de la formation, il faut mentionner l'organisation de l'école en cycles, la lutte contre le redoublement et les politiques de discrimination positive.

Le premier type de moyens vient d'être détaillé ; il reste à examiner les politiques qui ont organisé l'école en cycles et cherché à limiter le redoublement, ainsi que les politiques dites de discrimination positive.

L'organisation de l'école en cycles et la lutte contre le redoublement

Des 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 menée au cours des années 1990 s'inspire de résultats de recherches dénonçant le redoublement, l'orientation précoce des élèves et la pédagogie fondée sur la transmission de savoirs. Son objectif prioritaire est de garantir à tous les élèves, malgré leurs différences d'aptitude et d'intérêt, la maîtrise de compétences essentielles et socialement utiles. A cette fin, depuis 1994, le redoublement à l'intérieur du degré est interdit, l'orientation précoce est combattue, la pédagogie différenciée ⁶⁷ est définie par décret et la définition des socles de compétences à atteindre au terme du premier degré est entamée.

Une politique similaire est amorcée 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 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. A partir de

septembre 2005, ce dispositif s'étendra au reste de l'enseignement primaire, de la troisième à la sixième année.

Ces réformes sont relativement mal vécues par les enseignants, en particulier en ce qui concerne 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. La nouvelle organisation du premier degré du secondaire est donc vécue comme un système de passage automatique plutôt que comme un étalement sur trois ans des apprentissages requis ⁶⁸.

Les difficultés ressenties seraient notamment liées aux conceptions des différents acteurs scolaires, que des études récentes ont essayé de cerner ⁶⁹. Certaines convictions des enseignants sont en contradiction avec la philosophie sous-jacente à ces réformes, notamment le postulat d'« éducabilité généralisée ⁷⁰ » qui est loin d'être partagé par tous les enseignants. Par ailleurs, de nombreux professeurs considèrent le redoublement comme une pratique efficace. Ces représentations sont souvent partagées par les parents et les élèves eux-mêmes. En ce qui concerne les enseignants, leur attachement aux anciennes pratiques peut être dû au fait qu'elles permettaient de régler « silencieusement » différents problèmes. Le système des filières et des options ainsi que le redoublement réglaient en partie le problème de l'hétérogénéité scolaire des publics : les élèves « qui ne savaient pas suivre » étaient simplement réorientés vers d'autres classes grâce à des dispositifs impersonnels. Désormais, ces difficultés sont reportées sur les enseignants : face à des élèves possédant des compétences initiales inégales, l'enseignant ne peut plus recourir aux dispositifs de tri mais doit développer une pédagogie différenciée, ce qui nécessite un apprentissage de sa part.

Pour en finir avec d'anciennes pratiques qui favorisaient la reproduction des inégalités, la réforme parie sur la mobi-

La suppression du redoublement est mal acceptée par les enseignants.

lisation des enseignants, gage à la fois d'efficacité et d'égalité sociale, notamment par la possibilité d'offrir des apprentissages différenciés et personnalisés. En pratique cependant, au premier degré du secondaire, l'interdiction de redoublement entre la première et la deuxième année semble déboucher sur une hausse des redoublements en deuxième année : la lettre de la réforme est respectée mais pas son esprit ⁷¹. Un autre effet pervers serait de voir des réorientations prendre la place du redoublement. Les observateurs repèrent encore d'autres dérives possibles dans l'application de la réforme : ainsi, la constitution de classes de niveau homogène où la différenciation n'est qu'apparente, ou le refus d'inscrire des élèves faibles qu'on ne pourra pas faire doubler et que l'on préfère renvoyer vers d'autres écoles moins exigeantes... Ces pratiques dénaturent les objectifs de la réforme.

On notera pour finir que la réforme du premier degré du secondaire a d'ores et déjà été réformée. Sur base d'une critique de l'efficacité du passage automatique de première en deuxième, le décret du 19 juillet 2001 relatif à l'organisation du premier degré de l'enseignement secondaire offre la possibilité de créer une « année complémentaire » entre la première et la deuxième pour accueillir les élèves en difficulté. Cette année complémentaire est censée donner plus de souplesse dans l'organisation du premier degré et responsabiliser davantage les équipes pédagogiques.

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 ». Les aides ne sont donc pas attribuées à des individus mais à des établissements dont on estime qu'ils doivent recevoir une aide spécifique. La sélection des établissements qui bénéficieront de ressources sup-

En pratique, l'absence d'adhésion des enseignants à la réforme produit des effets pervers. Au redoublement se substituent d'autres pratiques productrices d'inégalités.

La réforme a été revue : l'organisation du premier degré a été assouplie afin de responsabiliser davantage les équipes pédagogiques.

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.

plémentaires en vertu de la politique de discrimination positive 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 ⁷².

L'objectif de la réforme « discriminations positives » 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 entend donner une nouvelle impulsion à cette politique en répartissant les moyens supplémentaires dont bénéficiera 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 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 ⁷³. A partir de 2007, par réseau et par zone, 10 % au moins des budgets de fonctionnement ⁷⁴ seront distribués entre les écoles en fonction de critères de taille, mais aussi d'une échelle de « différenciation positive ». Cette échelle, actuellement en cours de négociation, tiendra compte des caractéristiques socio-culturelles et économiques des élèves, sur base du quartier et/ou des

La « différenciation » positive s'inscrit dans la même logique mais entend la prolonger en l'approfondissant. 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.

capacités financières des parents. L'intérêt d'une telle échelle est de construire un *continuum* dans les subventions complémentaires accordées aux écoles en fonction des caractéristiques de leurs publics, ce qui permet d'éviter de trop grands écarts ou une opposition entre écoles bénéficiaires de moyens complémentaires et écoles non bénéficiaires, bref d'éviter l'« effet de seuil » que l'on reproche souvent au système actuel de discrimination positive.

La différence entre *discrimination* positive et *différenciation* positive 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 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.

Les critiques à l'encontre de la discrimination positive

La politique de discrimination 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. La question politique 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 systè-

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.

me. A ce propos, Bourdieu parle dans *La misère du monde* (Seuil, 1993) d'une « démission de l'Etat », qui glisse de la lutte contre les inégalités (lutte dénoncée comme inefficace) au principe de l'équité, fondement des discriminations positives. Pour Bourdieu, l'Etat ne cherche plus à agir sur les structures qui déterminent la distribution des chances mais cherche simplement à corriger les effets de la distribution inégale des ressources économiques et culturelles. Il y voit une sorte de charité d'Etat, conséquence d'une idéologie néolibérale qui restreint l'investissement dans des politiques sociales dignes de ce nom ⁷⁵.

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 ⁷⁶. Le mécanisme de différenciation positive prévu pour 2007 permettra peut-être d'éviter ce problème.

Il n'existe pas encore d'évaluation scientifique de l'efficacité des mesures récentes 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.

Pilotage et rationalisation : vers un Etat évaluateur?

Une série de politiques convergent vers la construction d'un socle de règles valant pour l'ensemble des réseaux d'enseignement. 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 à l'autonomie et au contrôle sont-elles contradictoires ?

Elles s'inscrivent en tout cas dans une même évolution : la montée en puissance de l'« Etat évaluateur » au détriment d'un Etat bureaucratique, constatée par de nombreux observateurs des politiques éducatives en Europe ⁷⁷. L'Etat évaluateur redistribue les rôles entre l'Etat et les acteurs décentralisés. L'Etat 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 Etat 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 » ⁷⁸. 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. 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 Communauté française. D'une part, les grandes orientations du système scolaire sont de plus en plus établies au niveau central (en l'occurrence, la Communauté française), 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

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'« Etat évaluateur » qui se substitue à l'Etat bureaucratique. D'une régulation par les règles et les procédures on s'oriente vers une régulation par les résultats à atteindre.

établissements, 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'Etat évaluateur, un tel dispositif devrait 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 conforme à l'idée d'Etat évaluateur est 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 : absence d'objectifs généraux s'imposant à tous les établissements ; absence de « culture d'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 mêmes compétences, groupes de travail sur les « batteries d'épreuves d'évaluation ». On notera cependant que l'évaluation externe est « oubliée » dans le

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

dispositif de pilotage prévu par le décret : tout se passe comme si on envisageait un pilotage à vue, sans instruments d'évaluation, personne ne semblant vouloir prendre la responsabilité politique d'instaurer des mécanismes de contrôle très étrangers au fonctionnement habituel de nos institutions ⁷⁹.

La publication fin 2001 de l'enquête PISA 2000 et son retentissement médiatique ont cependant 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 était la très grande dispersion des résultats selon les élèves, c'est-à-dire l'inégalité du système. Le diagnostic de la coordinatrice PISA pour la Communauté française est sans appel sur 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* » ⁸⁰.

Dans la même période, une proposition de décret a été discutée puis votée pour créer 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 ainsi que de représentants des réseaux les acteurs clés ⁸¹ 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.

On peut y voir une étape de plus dans la construction d'un Etat évaluateur : l'Etat, seul ou plus vraisemblablement avec d'autres acteurs comme les responsables des réseaux, 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.

Une évolution concomitante à mettre en évidence est le renforcement des autorités centrales au sein du système.

La construction d'un système de pilotage est en cours. Celui-ci présente la particularité de se fonder sur une logique « inter-réseaux ». L'Etat met en place une régulation publique du système dont les formes précises restent ouvertes. Toutefois, les réseaux, acteurs historiques incontournables du système scolaire belge, y seront vraisemblablement associés.

D'abord, bien entendu, le poids de la Communauté française et de son administration, mais aussi le poids de ce qu'on peut appeler les « gouvernements » des différents réseaux d'enseignement. Ainsi, suite au décret « missions », c'est bien le pouvoir de la Communauté qui a été renforcé, dans la mesure où des règles beaucoup plus nombreuses ont été édictées pour orienter l'action des pouvoirs organisateurs qui agissent à l'échelle locale. Mais le décret a aussi renforcé les fédérations de pouvoirs organisateurs, les organisations, « centrales » à leur manière, qui coordonnent les différents PO constitutifs des réseaux d'enseignement⁸². 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 au cours des dernières années. Le « pilotage » du système en cours de construction se fonde ainsi sur une logique nouvelle que révèle un terme de plus en plus utilisé en interne, « l'inter-réseaux ». Les formes précises que prendra à l'avenir la régulation publique du système sont cependant encore ouvertes. Si l'observation qui précède se confirme, cette régulation serait assurée conjointement par la Communauté française et les réseaux au niveau de « l'inter-réseaux », alors qu'au sein de chaque réseau l'organe de coordination centrale prendrait de l'importance par rapport aux pouvoirs organisateurs locaux. Une régulation sur base territoriale, « zonale », pourrait aussi prendre corps.

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 (première partie). 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.

A 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) dénonçant l'enseignement en Communauté française comme un des plus inégalitaires et des plus inefficaces parmi les pays dits avancés (voir deuxième partie). L'objectif déclaré des réfor-

mes 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 (troisième partie) montre que les politiques éducatives ont significativement fait évoluer la régulation publique du système dans plusieurs directions, succinctement résumées ici :

- l'autorité publique a homogénéisé les règles qui s'appliquent aux différents acteurs du système. Cet accroissement du rôle régulateur et central de l'Etat est allé de pair avec un renforcement d'un autre acteur relativement « central », les fédérations de pouvoirs organisateurs ;
- simultanément, et de façon différenciée selon les réseaux, la Communauté française a confirmé et renforcé l'établissement comme lieu majeur d'initiative pédagogique ;
- de nouvelles formes de contrôle et d'encadrement transversales aux réseaux apparaissent de façon encore timide : 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 ;
- 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 » ;

- on constate enfin une tentative de lutte contre les inégalités, qui passe notamment par une politique compensatoire de discrimination positive ciblant certains établissements, et prochainement par la mise en place d'un nouveau système de financement qui touchera tous les établissements selon un principe de différenciation positive.

Toutes ces politiques actuellement mises en œuvre ne produiront pas immédiatement des effets concrets. Sans se hasarder à pronostiquer ces effets, il est permis de s'interroger sur leurs limites. A cet égard, force est de reconnaître que certains des facteurs clés pro-

ducteurs d'inégalités, liés aux particularités du système scolaire belge, demeurent intouchés par les politiques existantes. Ainsi, le contexte de quasi-marché, de même que la différenciation du curriculum, tous deux générateurs d'inégalités, restent à peu près intacts. On peut également s'interroger sur la légitimité dont bénéficient les réformes pédagogiques aux yeux des enseignants. Il semble que ceux-ci soient pour l'instant 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, leurs conceptions éducatives et la manière d'envisager leur activité professionnelle.

NOTES

- ¹ Ce thème est au centre des recherches du GIRSEF (Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation, UCL) auquel les trois auteurs appartiennent.
- 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 ; pour 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. Un projet de décret de la Communauté française, actuellement en discussion, prévoit d'appliquer la règle de la neutralité à l'enseignement communal, provincial et de la Commission communautaire française (Cocof).
- ⁶ Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, art. 1^{er}.
- ⁷ P. Wynants et D. Paret in D. Grootaers, *op. cit.*, p. 60.
- ⁸ Voir la Résolution du Conseil des communautés européennes du 18 décembre 1979 concernant la formation en alternance, dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C1/1, 3 janvier 1980.
- ⁹ Si l'élève n'a pas terminé sa seconde année d'enseignement secondaire, il doit attendre 16 ans pour bénéficier de l'enseignement à temps partiel.
- ¹⁰ Il faut cependant noter qu'une classe d'accueil est prévue en première année pour les élèves en grande difficulté à l'issue de l'enseignement primaire. Pour ceux-là, la classe d'accueil apparaît comme un lieu de remédiation ou de remise à niveau. Dans les faits, la classe d'accueil devient dans de nombreux cas un lieu de transition avant une orientation vers l'enseignement professionnel dès la deuxième année du secondaire.
- ¹¹ Le fait qu'en Flandre 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.
- ¹² 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.
- ¹³ 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.

- ¹⁴ 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.
- ¹⁵ Sur ce thème également on consultera l'ouvrage collectif dirigé par D. Grootaers.
- ¹⁶ N. Hirtt et J.-P. Kerckhofs, *Les déterminants sociaux de la sélection et de l'échec scolaires. Une enquête en province du Hainaut*, Aped, Bruxelles, 1996.
- ¹⁷ Voir N. Hirtt in *Tableau de bord de l'enseignement. Indicateurs statistiques*, n° 2, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Service des Statistiques, Bruxelles, 2000.
- ¹⁸ Ce concept emprunté à Erwin Goffman désigne le processus par lequel des agents institutionnels attribuent à un groupe des propriétés qui le différencie des autres et qui discréditent ou disqualifient les membres de ce groupe. En l'occurrence, l'impact du stigmate 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.
- ¹⁹ La plupart des travaux en sociologie de l'éducation emploient le terme de « filières » pour qualifier les diverses voies de formation au cours de l'enseignement secondaire. Ces voies sont cependant officiellement qualifiées de « sections » en Communauté française. La section de transition comprend les humanités générales et technologiques (technique de transition) et, fondamentalement, a pour vocation de préparer à l'enseignement supérieur. La section de qualification comprend les humanités professionnelles et techniques (technique de qualification) et, fondamentalement, prépare l'entrée dans la vie professionnelle.
- ²⁰ 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.
- ²¹ L'enquête ne permettait pas aux étudiants d'évoquer d'autres raisons possibles.
- ²² V. Vandenberghe, « Enseignement et iniquité : singularités de la question en Communauté Wallonie-Bruxelles », *Les Cahiers de recherche du GIRSEF*, n° 8, 2000.
- ²³ C'est ce que mettent en évidence une série d'études internationales sur le rendement scolaire, en particulier celles menées par l'IEA (l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire) et la dernière enquête PISA de l'OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris, 2001.
- ²⁴ *Ibid.*
- ²⁵ Sur ce point et pour tout ce qui suit, cf. D. Lafontaine, « Au-delà des performances des jeunes de 15 ans, un système éducatif se profile... », *Le point sur la Recherche en Education*, n° 24, 2002.
- ²⁶ Ce choix 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.
- ²⁷ Les choix posés dépendent largement du contexte politique, social et historique dans lequel ces systèmes scolaires ont été mis en place.
- ²⁸ Dans la plupart des *Länder* existe un système scolaire tripartite et nettement hiérarchisé (*Hauptschule* ; *Realschule* ; *Gymnasium*) dès la fin de l'enseignement primaire (*Grundschule*).
- ²⁹ Entre 1994 et 2001, il fut même interdit.
- ³⁰ M. Crahay, *Une école de qualité pour tous !*, Labor, Bruxelles, 1997.
- ³¹ M. Crahay, *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?*, De Boeck Université, Bruxelles, 1996.
- ³² La hiérarchie des écoles se manifeste notamment lorsqu'on observe la proportion d'élèves « en retard » dans les différents établissements d'un même bassin scolaire (un bassin scolaire est l'unité géographique où l'on peut mesurer le

- plus haut taux de recouvrement entre population résidente et population scolarisée). Cf. B. Delvaux, « L'échec scolaire en Belgique », *European Journal of Teacher Education*, vol. 21, n° 2/3, 1998.
- ³³ B. Cattonar, « Homogénéité et diversité des identités professionnelles enseignantes », in C. Maroy (dir.), *L'enseignement secondaire et ses enseignants*, De Boeck, Bruxelles, 2002.
- ³⁴ Il existe toutefois des examens cantonaux et interdiocésains à la fin de l'enseignement fondamental auxquels les établissements sont de plus en plus poussés à participer, même s'ils restent facultatifs.
- ³⁵ A l'exception de la Belgique, de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal, tous les pays de l'Union européenne recourent à des épreuves externes, au moins à la fin des études secondaires générales (M. Crahay, *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?*, *op. cit.*).
- ³⁶ A 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.
- ³⁷ La situation est sur ce plan identique en Communauté flamande et en Communauté germanophone.
- ³⁸ *Ibid.*, p. 66.
- ³⁹ *Ibid.*, ainsi que M. Crahay, *Une école de qualité pour tous !*, *op. cit.*
- ⁴⁰ La courbe de Gauss ou courbe en forme de cloche illustre la loi statistique dite loi Normale, qui constate que dans une population donnée, si on classe les individus selon une caractéristique, on s'aperçoit que plus on s'approche de la moyenne sur le critère considéré et plus il y a d'individus, tandis que plus on s'éloigne, moins il y en a. Aux deux extrémités, il n'y a presque personne.
- ⁴¹ B. Delvaux, *art. cit.*
- ⁴² V. Vandenberghe, « L'enseignement en Communauté française de Belgique : un quasi-marché », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 37, n° 1, 1998. Le modèle du « quasi-marché » se retrouve également dans d'autres systèmes scolaires ; il est par exemple volontairement mis en œuvre au Royaume-Uni. La particularité belge en la matière réside dans le fait que l'Etat n'encourage pas son développement.
- ⁴³ 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.
- ⁴⁴ B. Delvaux, « Indépassable hiérarchie des enseignements ? », in G. Liénard (éd.), *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Bruxelles, 2001.
- ⁴⁵ 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).
- ⁴⁶ 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.
- ⁴⁷ L'expression renvoie au lexique développé par L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.
- ⁴⁸ 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.
- ⁴⁹ Cinq différences importantes sont à souligner : (1) la souplesse relative aux titres octroie d'avantage 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'au-

tonomie 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).

⁵⁰ 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.

⁵¹ Ou, sur trois matières énumérées à l'article 127 de la Constitution, par l'Autorité fédérale (voir première partie).

⁵² 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* ».

⁵³ 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* ».

⁵⁴ 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* ».

⁵⁶ 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. La relation entre l'évaluateur et l'évalué est alors moins celle de la coopération que du contrôle.

⁵⁶ Nous suivons ici J. Sambon, *in* H. Dumont et M. Collin, *op. cit.*, p. 287.

⁵⁷ Comme l'a confirmé la Cour d'arbitrage 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'il implique pour les réseaux, principe consacré dès 1831 (cf. première partie). Pour une première analyse de ces enjeux, voir *ibid.*

⁵⁸ 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 »).

⁵⁹ Cf. l'article 16 du décret « missions », ainsi que le décret du 19 juillet 2001 portant confirmation des socles de compétences.

⁶⁰ Sauf cas particuliers, les instituteurs enseignent au niveau primaire, les régents au niveau secondaire inférieur, les agrégés au niveau secondaire supérieur.

⁶¹ « 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).

⁶² *Ibidem.*

⁶³ 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.

⁶⁴ 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'Education*, vol. 6, n° 2, 2000.

⁶⁵ Au sein desquelles différentes sections correspondent aux anciennes « écoles normales ».

⁶⁶ La brochure officielle exposant la nouvelle for-

mation 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.

⁶⁷ On peut ajouter que l'évaluation formative occupe également une place importante dans cette réforme en raison de l'encouragement à la différenciation des apprentissages. L'évaluation formative constitue en effet un instrument indispensable d'une organisation en cycles qui veut tenir compte des différences de rythme d'apprentissage.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Nous nous fondons, pour ce qui suit, sur *ibid.*, ainsi sur 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 fondamental, Liège, DET, 2002, et E. Mangez, « Au premier degré : réformer la réforme ? », *La Revue nouvelle*, 2001, n° 5.

⁷⁰ Selon ce postulat, tous les élèves sont capables de réussir à condition qu'on leur en donne le temps et les moyens. Contrairement à une représentation innéiste de l'intelligence, on considère ici que l'intelligence se construit et que ce qui différencie le plus les élèves est leur vitesse d'apprentissage (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 ?*, 2002, *op. cit.*).

⁷¹ B. Delvaux, « L'échec scolaire en Belgique », *art. cit.*

⁷² 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'attribu-

tion des moyens supplémentaires basée sur des indicateurs objectifs », *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, janvier 2000.

⁷³ Décret du 12 juillet 2001, art. 2, 4^e alinéa.

⁷⁴ Ce pourcentage est calculé par rapport aux subsides de fonctionnement attribués aux établissements organisés par la Communauté française.

⁷⁵ A. Van Haecht, *L'école à l'épreuve de la sociologie. Questions à la sociologie de l'éducation*, De Boeck Université, Bruxelles, 1998.

⁷⁶ J. Beckers, *Comprendre l'enseignement secondaire. Evolution, organisation, analyse*, De Boeck Université, Bruxelles, 1998.

⁷⁷ P. Broadfoot, *Education, assesment and society*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1996 ; A. Van Haecht, « Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques », *Education et Sociétés*, 1, 1996 ; L. Demailly, « L'évaluation au cœur des luttes socio-politiques », *La Revue Tocqueville*, vol. XX, n° 2, 1999.

⁷⁸ B. Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

⁷⁹ D. Lafontaine, *art. cit.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ 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.

⁸² 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.

Principaux décrets de la Communauté française en matière d'enseignement obligatoire

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 14 novembre 2002 organisant la représentation des pouvoirs organisateurs d'enseignement subventionné et de centres psycho-médico-sociaux subventionnés (*Moniteur belge*, 5 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 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ordinaire (*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 29 mars 2001 modifiant le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre des discriminations positives (*Moniteur belge*, 28 avril 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 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles (*Moniteur belge*, 1^{er} septembre 1995)

Décret du 14 mars 1995 modifiant l'arrêté royal n°63 du 20 juillet 1982 modifiant les dispositions des statuts pécuniaires applicables au personnel enseignant et assimilé de l'enseignement de plein exercice et de l'enseignement de promotion sociale ou à horaire réduit (*Moniteur belge*, 7 juillet 1995)

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 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire (*Moniteur belge*, 10 décembre 1994)

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

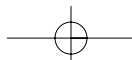
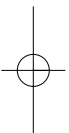
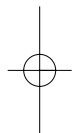
Décret du 16 juillet 1993 relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ordinaire (*Moniteur belge*, 19 octobre 1993)

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

Décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice (*Moniteur belge*, 13 octobre 1992)

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Beckers Jacqueline, *Comprendre l'enseignement secondaire. Evolution, organisation, analyse*, De Boeck Université, Bruxelles, 1998.
- Bourdieu Pierre et Passeron Jean-Claude, *La reproduction*, Editions de Minuit, Paris, 1970.
- Crahay Marcel, *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?*, De Boeck Université, Bruxelles, 1996.
- Delvaux Bernard, « L'échec scolaire en Belgique », *European Journal of Teacher Education*, vol. 21, n° 2/3, p. 161-198, 1998.
- Doray Pierre et Maroy Christian, *La construction sociale des relations éducation/économie. Le cas des formations en alternance en Wallonie et au Québec*, De Boeck Université, Bruxelles/Paris, 2001.
- Droesbeke Jean-Jacques, Hecquet Ignace et Wattelar Christine (éds.), *La population étudiante. Description, évolution, perspectives*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001.
- Dubet François, *Le déclin de l'institution*, Editions du Seuil, Paris, 2002.
- Duru-Bellat Marie, *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, PUF, Paris, 2002.
- Dupriez Vincent et Zachary Marie-Denise, « Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1611-1612, 1998.
- Grootaers Dominique (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, Bruxelles, 1998.
- Lafontaine Dominique, « Au-delà des performances des jeunes de 15 ans, un système éducatif se profile... », *Le point sur la Recherche en Education*, n° 24, juin 2002.
- Maroy Christian (éd.), *Les établissements d'enseignement secondaire et leurs enseignants*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002.
- Maroy Christian et Dupriez Vincent, « La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone », *Revue Française de Pédagogie*, n° 130, p. 73-87, 2000.
- Vandenberghe Vincent, *Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser. Etat des lieux et utopie*, Editions Labor, Bruxelles, 2002.
- Van Haecht Anne, *L'enseignement rénové, de l'origine à l'éclipse*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1985.
- Zachary Marie-Denise, « Structures scolaires et équité des systèmes d'enseignement en Europe », *Wallonie*, n° 66, p. 93-102, 2001.



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 la compétence des communautés.

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, Cocof), par opposition à un pouvoir organisateur privé. Synonyme d'**enseignement public**.

Enseignement subventionné : ensemble des pouvoirs organisateurs qui bénéficient de subventions de la Communauté française 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 la Communauté française assume directement les dépenses) et les rares écoles privées n'ayant pas sollicité ou obtenu de subventions de la Communauté.

Etablissement : 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.

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 il 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 : en Belgique, ensemble d'établissements regroupés sur base de la nature de leur pouvoir organisateur et du projet philosophique qui les anime. Plusieurs distinctions sont utilisées. 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 uns des autres.

