

Dépasser les réseaux : une proposition

La proposition avancée dans cet article a pour ambition de dépasser le « régime des réseaux », sociologiquement suranné, mais institutionnellement renforcé. Elle se présente sous la forme d'une synthèse entre les cultures existantes : la décentralisation et le dynamisme des réseaux libres, les garanties d'un contrôle démocratique plus large des réseaux officiels. Il ne s'agit pas d'un compromis entre deux modèles : les éléments neufs ne proposent pas seulement un compromis entre les « cultures » mais s'attachent à formuler des réponses plus adaptées aux défis actuels d'une politique éducative. Les mesures proposées devraient s'appliquer à l'ensemble des établissements : elles constituent ainsi une solution globale et démocratique, qui s'inscrit dans le cadre d'une réinterprétation de la liberté d'enseignement.

PAR CHRISTOPHE DERENNE

Examinons d'emblée les trois scénarios d'évolution du système scolaire que nous désirons éviter. La tendance actuelle, tout d'abord, qui mène à l'extension du marché scolaire, sous le contrôle de réseaux en oligopole. Une double raison à cela : le côté profondément inégalitaire de la hiérarchisation des écoles à l'intérieur de chaque réseau ; le maintien largement artificiel d'un cloisonnement culturel suranné à l'intérieur de la population scolaire. Le retour vers le modèle du réseau (public) unique, ensuite, voulant rabattre l'ensemble du système scolaire sur le modèle de l'école officielle. Cette idée n'a aucune chance d'être acceptée par les tenants de la liberté d'enseignement et par les réseaux libres en général. Enfin, le développement de « l'école pluraliste » qui nécessiterait l'existence de communautés culturelles fortes (laïque, catholique, etc.), capables de se mettre autour d'une même table pour dégager en commun un projet éducatif. Bref, un projet qui correspond aux conditions sociologiques d'il y a trente ans. L'heure de l'école pluraliste, au sens où on l'entendait à l'époque, est définitivement passée.

Précisons également ce que nous reprochons au régime actuel des réseaux. Sans entrer ici ni dans une analyse fouillée et pondérée du phé-

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

nomène des piliers en Belgique (Poucet, 1997 et Dumont, 1998) ni dans une critique dénonciatrice et éradicatrice, une évaluation rapide et restreinte au domaine de l'enseignement est utile à la discussion qui va suivre. L'aspect positif de l'existence des réseaux, tout d'abord, nous semble résider dans leur rôle du point de vue des exigences d'un système politique démocratique : la médiation qu'ils opèrent entre les écoles et la décision politique permet de structurer le débat public et d'aider celle-ci à éviter le face-à-face avec l'État et les normes internationales, en particulier celles qui sont édictées unilatéralement par l'O.C.D.E.

En ce qui concerne les aspects négatifs, nous insisterons essentiellement sur la tendance forte au cloisonnement en mondes culturels étrangers les uns aux autres. Vivre comme élève dans un système comme le nôtre signifie bien souvent n'avoir accès qu'à l'environnement socioculturel du « caractère » dans lequel s'inscrit son école. Ce « pluralisme segmenté » est à la fois une perte de richesse interculturelle et une perpétuation artificielle de clivages sociologiques surannés, avec le cortège d'hypocrisies obligées qui les accompagne. La séparation en « caractère » de nos écoles est la véritable source de la polarisation. Le système qui en découle de répartition du pouvoir en camps figés, trop préoccupés par leur reproduction, exclut ceux qui, de plus en plus nombreux, ne s'y reconnaissent pas.

C'est pour ces raisons qu'au lieu de chercher à supprimer les réseaux, nous préférons introduire de la souplesse dans l'ensemble du système scolaire, ce qui permet de sortir du régime de la négociation entre « camps », à l'abri du débat public. La notion d'approfondissement de la liberté d'enseignement est, à ce titre, la bienvenue. Nous pensons néanmoins que sa pertinence est fonction de son degré d'application (idéalement, à tous les établissements scolaires) et du cadre démocratique dans lequel elle s'inscrit.

Ouvrons ici une parenthèse conceptuelle. Elle permettra de préciser en quoi la proposition présentée dans cet article évite le travers d'un culte de la société civile (la liberté d'enseignement avec faible régulation publique, c'est-à-dire le risque accru du marché scolaire) ou de l'État (la prise de pouvoir des réseaux ou d'un réseau sur les autres). La tentation est grande, en effet, d'interpréter ce clivage traditionnel sous le mode de la domination de l'un des termes constitutifs de la communauté politique sur l'autre. Chacun d'eux se considérant alors comme le « bon », c'est-à-dire le corps intermédiaire garant de la cohésion sociale (Libois, 1998).

En effet, ce que nous proposons c'est d'approfondir la liberté d'enseignement dans une double compréhension, publique et communautaire, de la liberté. Publique, elle est soumise au règne de la critique et de la justification et s'oppose à une compréhension privée, qui y est soustraite. Ainsi les pactes privés ne se soumettent pas aux contraintes extérieures et n'ont de valeur que par la régulation des intérêts qu'ils négocient. Communautaire : du point de vue de la communauté politique que forment ensemble les individus, l'État est la condition et le résultat de la démocratie. Cette compréhension de la liberté, où l'épanouissement individuel est un enjeu collectif, est à opposer à une compréhension indivi-

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

dualiste, qui fait de l'État une contrainte, un obstacle à la recherche du bonheur privé et réduit la société à n'être qu'un marché.

Or, en Belgique, nous nous trouvons en présence d'une forme d'organisation démocratique particulière où les piliers sont associés à l'élaboration des politiques publiques et la pratique politique est celle du « compromis permanent » où chacun obtient l'équivalent de ce que l'autre gagne au cours de négociations « privées » (Lacrosse, 1997 et Grenzman, 1997). On peut donc considérer que la liberté (d'enseignement, dans le cas qui nous occupe) y est comprise de façon communautaire — les pratiques et les structures politiques sont principalement collectives — et privée — les intérêts ne s'y transforment pas en normes collectives, faute d'être élaborés sous un mode public. L'objectif serait alors « d'évoluer d'une compréhension communautaire mais privée de la liberté vers une compréhension communautaire et publique » (Libois, 1998, c'est nous qui soulignons).

LES AXES FONDAMENTAUX D'UNE RÉFORME

Revenons à notre proposition.

Puisque l'approfondissement de la liberté d'enseignement signifie inscrire les établissements dans des processus de liberté de constitution et d'autonomisation dans la construction quotidienne de leur projet, il s'agit aussi bien d'éviter les pièges de l'autonomie. Dans cette optique, nous pensons que trois niveaux d'actions devraient être privilégiés afin de modifier la structure du système d'enseignement en conséquence.

Primo, le renforcement de la primauté et la légitimité de l'échelon politique central, à travers le développement d'un socle commun de règles. Secundo, la construction d'écoles vivantes, par le renforcement de la notion de projet d'établissement et la démocratisation des structures de décision au niveau local. Tertio, le développement de nouvelles régulations transversales aux réseaux, via l'organisation d'une coordination publique à un niveau intermédiaire, la solidarisation des établissements entre eux, le développement des outils d'égalisation des acquis des élèves et, enfin, la mise en place d'une politique d'évaluation du système scolaire.

Le premier axe fondamental de notre proposition est le suivant : la spécificité de chacun des établissements ne doit plus se définir en fonction de son appartenance à tel réseau ou tel caractère, mais en fonction du projet d'établissement qui lui est propre et défini démocratiquement. Il s'agit dès lors d'adapter le cadre politico-juridique aux nouvelles conditions nécessaires à la réalisation d'un enseignement de service public (peu importe dès lors qu'il soit organique ou fonctionnel), en partant des unités que sont les établissements, respectant des conditions élargies de service public et s'inscrivant dans une régulation démocratique de l'ensemble du système scolaire.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

DÉFINIR DES OBJECTIFS POLITIQUES*Un vrai décret-cadre*

C'est une évidence, la Communauté devrait être capable de définir pour elle-même et par elle-même un véritable projet éducatif. Cette « clarté normative » est la deuxième proposition fondamentale. Elle devrait se traduire par des décrets d'orientation suscitant l'adhésion des professionnels et des usagers du secteur. Quel pourrait être son visage ? On peut assez facilement imaginer les six chapitres suivants.

Tout d'abord, ces décrets définiraient les objectifs généraux et particuliers de l'enseignement et de la formation. L'établissement qui ne traduirait pas ces objectifs serait considéré comme non subventionnable. Cette définition est partiellement réalisée dans le « décret missions ». Ensuite, il s'agirait d'y formuler les grandes orientations (programmes, niveaux de certifications, objectifs quantitatifs, etc.) et une organisation générale de l'enseignement (calendrier scolaire commun, cycles, etc.). On devrait également y trouver un plan d'uniformisation progressive des barèmes et statuts, et la mise en œuvre de passerelles systématiques entre les titres, afin de permettre une plus grande mobilité du personnel sur une base volontaire. On y attribuerait également une personnalité juridique propre (*sui generis*) à chaque établissement, afin qu'ils puissent démocratiser réellement leur structure de décision. Enfin, on y concèderait une réelle autonomie pédagogique et administrative aux écoles (très partiellement réalisée aujourd'hui) leur permettant ainsi de réaliser leur projet d'établissement, nouvelle base de leur spécificité.

Précisons que, dans cette nouvelle optique, des obligations identiques doivent être imposées à chaque établissement. Le choix proposé ici est celui d'un alignement à la hausse, qui revisite la notion même de service public (Libois, 1995) : il s'agit de compléter les habituelles conditions préalables au subventionnement (respect des objectifs généraux et des programmes, gratuité, normes minimales d'élèves, d'encadrement et d'hygiène, mise en œuvre d'un projet d'établissement, etc.) par des conditions élargies de service public (Nollet, 1995).

Celles-ci porteraient sur six niveaux : l'égalité : une obligation d'accepter tous les élèves et tous les enseignants (sans distinction de l'origine des diplômes mais sous condition d'adhérer, un minimum, au projet d'établissement) ; un refus d'une quelconque sélection à l'entrée ou d'un minerval déguisé ; une responsabilité dans la réorientation d'élèves (en échec) vers d'autres établissements et l'obligation de trouver une place pour les élèves exclus ; la continuité : l'établissement d'un contrat avec l'autorité publique devant empêcher les établissements de mettre fin à leur activité d'enseignement ; le changement : une capacité d'adaptation aux nouvelles demandes collectives ; la démocratie : un fonctionnement démocratique garanti par l'existence de structures de participation de l'ensemble des acteurs, avec une capacité décisionnelle et par la participation à une coordination publique entre établissements d'un même bassin (cf. infra) ; la transparence des comptes et des moyens affectés

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

(réviseur) ; la garantie pour tous d'un savoir de base indispensable en même temps que la poursuite pour chacun d'un développement lui permettant de se doter du savoir maximum souhaitable.

Notons à ce stade qu'un tel système maintient le libre choix des parents et permet de développer la liberté d'enseignement, c'est-à-dire la liberté de création de nouvelles écoles, financées publiquement sous conditions élargies de service public.

Une autre manière de réformer

Si l'on part du postulat¹ selon lequel l'efficacité d'une réforme est fonction de sa légitimité aux yeux de la population et des individus qu'elle vise, alors la manière utilisée est d'une importance cruciale, à fortiori dans nos sociétés démocratiques contemporaines construites « à base d'individus ». C'est particulièrement vrai lorsqu'elle touche à l'ensemble des modalités du système visé. Autrement dit, la légitimité des décisions d'instances représentatives (ici le gouvernement et le parlement) procède de leur capacité à être construites sur la base d'une vaste délibération portant sur leurs objectifs et impliquant un maximum de points de vue. Cet élargissement doit, naturellement, associer activement les agents publics censés mettre en œuvre ces décisions² (ici, les enseignants et les étudiants) afin qu'ils puissent se reconnaître comme co-auteur des lois dont ils sont les destinataires.

En outre, il est de bon sens que la mise en œuvre soit réalisée par étapes et sur plusieurs années, combinant des dates butoirs et des incitants, accélérant le passage des écoles au régime « réformé ».

Dans ce cadre, le rôle du pouvoir politique est triple : définir les objectifs et l'organisation générale du système éducatif, dynamiser le débat et impulser les réformes, veiller en permanence à égaliser les chances des élèves et les résultats du système.

CONSTRUIRE DES ÉCOLES VIVANTES

Venons-en maintenant au niveau des écoles. Dans cette optique, où la base de la spécificité des établissements repose sur leur projet, il est indispensable de transformer chaque établissement en entité scolaire plus autonome et de soutenir la réappropriation interne du pouvoir de décision et de gestion par toutes les parties concernées. Cette autonomie rendue à chaque établissement ne sera équilibrée que lorsque les mécanismes de solidarité seront renforcés et qu'une démocratie interne s'y développera, par une circulation efficace de l'information et la participation à la prise de décision, en respectant les tâches et les rôles spécifiques de chacun. Il existe en effet une articulation évidente entre l'autonomie

¹ Mais on pourrait tout aussi bien partir de l'expérience des réformes récentes, notamment le « décret missions ».

² C'était évidemment l'intuition de base qui nous guidait en concevant le processus des agoras et assises de l'enseignement de 1995. Pour une explicitation conceptuelle, voir Petit, 1995.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

des établissements, celle des enseignants et celle des élèves. Les trois doivent progresser de pair dans un processus d'autonomisation progressif.

Élaborer des projets d'établissement

La priorité doit résider dans le développement des projets d'écoles qui assurent aux élèves et aux étudiants des savoirs, capacités et compétences qui leur permettent de devenir des acteurs critiques et lucides dans une société en mutation continue. Chaque établissement devrait donc élaborer un projet d'établissement (croisement des dimensions pédagogique, sociale, culturelle et institutionnelle) négocié par toutes les parties concernées. Le projet d'établissement est un ensemble cohérent de buts, de projets, de méthodes et de moyens (financiers et autres) mis en œuvre pour atteindre les objectifs généraux de l'enseignement, dans le respect des conditions élargies de subventionnement. Pluriel, il devrait permettre à chacun de développer ses zones d'autonomie et être public.

Pour élaborer de tels projets d'établissement, il faut naturellement que les écoles fonctionnent suivant une démarche la plus démocratique possible. Que signifie ce terme à cette échelle micro ? À priori, il n'y a aucune raison que de telles institutions, quels que soient leur taille ou leur niveau, ne fonctionnent pas en associant toutes les parties en présence. À deux remarques près cependant. D'une part, les usagers, dont il est déjà peu habituel qu'on les implique par ailleurs dans des processus de décision, sont ici en apprentissage de leur rôle, ce qui requiert une attention toute particulière aux conditions de leur participation. D'autre part, dans les sociétés individualistes contemporaines, les procédures de la démocratie représentative ne sont réellement légitimes (donc efficaces) que lorsqu'elles sont habitées par du débat, de la délibération, de la participation. Nous nous concentrerons dès lors sur deux sujets : la démocratisation des structures de décision et les conditions de participation des acteurs en présence.

Créer des structures adaptées

Tout d'abord, il faudrait songer à généraliser les conseils d'entreprises, sans modifier leurs compétences. Le renforcement de ces organes paritaires de concertation, et l'élargissement de leurs compétences à tout ce qui relève de la concertation informelle « syndicat-direction », sont essentiels dans le cadre de l'autonomisation des établissements.

À côté de ces instances, devrait alors être créé un conseil d'administration élu. Ce serait un organe décisionnel ayant la responsabilité du projet d'établissement, de l'organisation et de l'administration. Pour ce faire, il exercerait les fonctions suivantes : dynamiser le processus d'élaboration du projet d'établissement ; décider des mesures propres à assurer sa réalisation quotidienne (en ce compris le vote du budget) ; évaluer sa progression régulièrement (tous les deux ou trois ans) ; et, enfin, jouer le rôle d'employeur. En outre, il élirait un animateur pédagogique et culturel du projet d'établissement, chargé de favoriser sa mise en œuvre³.

³ Celui-ci verrait son horaire allégé, et des moyens adéquats lui seraient octroyés.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

Cette instance de décision serait composée de représentants élus (pour un mandat limité dans le temps), des membres des personnels (via élections sociales) ; des usagers (élèves, selon les limites d'âge, et étudiants) ; de la direction et des pouvoirs subventionnant (c'est-à-dire les ex-pouvoirs organisateurs) ; à titre consultatif, des parents d'élèves (mais pas dans le supérieur) ; et, éventuellement mais également à titre consultatif, des partenaires extérieurs et des représentants de la collectivité locale.

À titre transitoire, c'est-à-dire en attendant de changer la Constitution (on s'en doute, de nombreuses occasions s'offriront à nous dans les dix prochaines années), les P.O. seraient laissés en l'état mais dépouillés de leurs prérogatives en conséquence. À terme, ils seraient remplacés par une instance unique dans chaque bassin scolaire (cf. infra).

Faire vivre une démarche démocratique

On l'a souligné, les conditions de la participation des acteurs au processus de décision sont cruciales. L'implication des personnels et des usagers ne sera effective que s'il leur est accordé du temps et des lieux spécifiques de délibération sur les questions traitées par le projet d'établissement et sa réalisation. Au risque, sinon, de revivre ce qui est presque monnaie courante aujourd'hui : des projets bidons et des conseils de participation où l'on a toutes les peines du monde à trouver des délégués des élèves, qui ne représentent bien souvent qu'eux-mêmes.

Il s'agit donc de susciter la création d'organes propres à chaque composante⁴, qui envoient des représentants élus aux conseils d'administration. Ceux-ci seraient tenus d'organiser de larges débats avec tous les individus qu'ils représentent et devraient jouir de droits étendus (accès à l'information, consultation obligatoire sur certains sujets, protections du même genre que celles dont jouissent les représentants syndicaux dans les conseils d'entreprises, etc.). Il leur serait également possible de développer des initiatives et des projets propres (socioculturels, pédagogiques, etc.). La fonction de représentation, pour être correctement exercée, doit en effet être nourrie par une opinion délibérée collectivement et une vie propre.

Pour réaliser ces différentes missions, des moyens adéquats devraient être octroyés à ces représentants et à leur structure. Principalement, du temps, notamment via des allègements d'horaire. Ensuite, des locaux et des moyens de communication, un budget de fonctionnement⁵, la possibilité de faire appel à des animateurs de réunion et, enfin, des formations à leur fonction (savoir être délégué et savoir déléguer). En deçà de ces conditions, il est difficile de susciter une véritable participation⁶.

⁴ En ce qui concerne le secondaire, leur forme pourrait utilement s'inspirer des assemblées générales d'étudiants du supérieur, toutes proportions gardées.

⁵ Par exemple sous la forme de droits de tirage.

⁶ Pour ce qui relève spécifiquement des élèves, il faudrait en outre définir, dans les règlements d'ordre intérieur et au vu des projets d'établissement, leurs champs d'initiative (leurs droits et leurs responsabilités) et négocier des contrats d'assurance qui assouplissent la notion de responsabilité civile des enseignants et des directions.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

Concilier stabilité et changement

Deux remarques pour terminer ce chapitre concernant l'organisation du niveau micro. D'une part, la promotion de la stabilité des équipes pédagogiques est une donnée elle aussi cruciale pour la bonne marche de projets d'établissement. Elle pourrait être assurée par l'affectation des moyens aux écoles sur une base pluriannuelle et par des (ré)affectations volontaires. D'autre part, les possibilités de changement pourraient être favorisées via une réforme de la fonction de chef d'établissement. Celui-ci pourrait être recruté sur la base des exigences de la fonction à exercer mais également bénéficier d'une formation spécifique et être nommé pour un mandat limité dans le temps et renouvelable après évaluation⁷.

Autonomie et renforcement de la solidarité

L'autonomie accordée aux écoles peut naturellement se construire sans renforcement des mécanismes de solidarité. Pour éviter ce cas de figure, il faut agir sur deux plans au moins. Au niveau des moyens financiers, le subventionnement public devrait intégrer les spécificités des publics scolaires et des situations locales. Ce qui permettrait d'envisager des mécanismes de solidarité (taux d'encadrement pour les filières de relégation, discriminations positives) non plus comme des corrections mais comme la norme du système. Mais la solidarité ne peut être exclusivement basée sur l'idée que les « pauvres » doivent recevoir plus de moyens matériels. L'hétérogénéité des publics⁸ est capitale : un élève d'aptitude faible apprendra d'autant plus qu'il peut s'appuyer sur un environnement classe-école composé d'élèves qui ne lui ressemblent pas tous.

RÉGULER LE SYSTÈME SCOLAIRE*Une coordination publique décentralisée*

Pour éviter que le déploiement de l'autonomie des établissements ne corresponde à l'extension d'un marché scolaire, donner du poids au pouvoir politique communautaire ne suffit pas, quelles que soient sa capacité d'énonciation d'un projet éducatif et la force des conditions de fonctionnement qu'il impose aux écoles. Il manque un niveau intermédiaire. Il s'agit, dans cette partie, d'avancer sur les principes de coordination entre acteurs et de développement de leurs capacités d'analyse à ce nouveau niveau. C'est le troisième axe fondamental de notre proposition. Pour bien la faire comprendre, nous n'hésiterons pas à illustrer abondamment notre propos.

Pour tout l'enseignement⁹, une instance publique de coordination décentralisée serait créée dans des entités géographiques subrégionales :

⁷ Après un mandat (de quatre ou cinq ans), un directeur non réélu pouvant être réaffecté dans un autre établissement.

⁸ Voir à ce sujet les travaux de thèse de Vincent Vandenberghe.

⁹ Sauf le supérieur, c'est-à-dire le fondamental, secondaire, spécial, formation des classes moyennes, C.E.F.A. et promotion sociale.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

les bassins scolaires¹⁰. Ceux-ci regrouperaient tous les établissements se partageant une même population scolaire, usant des mêmes infrastructures de transport, vivant dans les mêmes paysages, etc. Ils seraient plutôt découpés suivant la logique des flux d'élèves qu'en suivant une logique administrative. On se rapproche ici de la notion de communauté urbaine. Corrélativement, on s'éloigne fortement du découpage provincial suranné, mais également du découpage communal. Grosso modo, une trentaine de ces territoires pourraient ainsi être déterminés pour l'ensemble de la Communauté française¹¹.

L'instance publique de coordination — appelons-la le conseil scolaire —, qui aurait en charge les établissements d'un même bassin, aurait une double mission : lutter contre les dualisations dans chaque bassin et organiser un espace coopératif. Pour réduire la hiérarchisation entre écoles (i.e. les flux de population scolaire entre établissements¹²) et augmenter l'hétérogénéité des publics scolaires, elle viserait l'égalité des résultats à travers des objectifs, plutôt que le respect de normes tatillonnes¹³. La poursuite de ceux-ci peut être évaluée sur la base d'un tableau de bord d'indicateurs construits sur l'ensemble de chaque bassin et montrant la diversité qui existe entre eux et la variété à l'intérieur de chacun d'entre eux¹⁴. La difficulté d'atteindre cet objectif de réduction des inégalités requiert de trouver un équilibre entre l'affirmation d'un pouvoir externe pouvant opérer un rôle d'arbitre (mise sous tutelle d'établissement, par exemple) et les structures de décentralisation, qui peuvent parfois être dans l'impasse.

En ce qui concerne la construction d'un espace coopératif, trois axes peuvent être dégagés. Tout d'abord, le conseil scolaire devrait stimuler et coordonner la mobilité des personnels (interniveaux, interétablissements, interdisciplines, interfilières, etc.), la diversité des carrières (enseignant, animateur d'équipe, formateur d'adultes, rédacteur de manuels scolaires, etc.) et la formation continuée des enseignants. On pourrait utiliser la forme juridique des « groupements d'employeurs » pour permettre cette mobilité au sein d'un même « bassin d'emploi ». Ensuite, il devrait assu-

¹⁰ Concept forgé par Antoine Prost en France, repris par Danielle Lietaer en Communauté française dans son document (Lietaer, 1992), puis dans *Propositions pour continuer le débat* (Hercule, 1995) et, enfin, affiné par Delvaux (1998). Les frontières entre bassins correspondent aux points où il y a autant de jeunes résidents qui se scolarisent sur un pôle que sur un autre. Dans la pratique, ils constitueraient en général des agglomérations de communes et nécessiteraient d'utiliser à des fins statistiques des cartes magnétiques identifiant tous les élèves.

¹¹ Elles ne correspondent pas, précisons-le, aux zones actuelles du Segec ou de la Communauté française. Il est à noter qu'en ce qui concerne l'enseignement supérieur, il n'y aurait qu'un seul bassin.

¹² En particulier, le conseil scolaire pourrait examiner les recours des élèves et des établissements concernant les refus d'inscription.

¹³ En ce sens, la conception de l'action publique impliquée dans cette instance correspond à la notion de « subsidiarité active » développée par Pierre Calame.

¹⁴ Exemples d'indicateurs : tests extérieurs évaluatifs sur l'ensemble du bassin, analyse des trajectoires internes (par exemple, le pourcentage des élèves ayant fait cinq écoles en cinq ans) et du profil de l'origine sociale des élèves, etc. Voir les travaux de Bernard Delvaux.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

rer la diversité, la complémentarité et la rationalité de l'offre de formations (donner ou non son aval pour les ouvertures d'options, les projets d'établissement, etc.). Et enfin, il serait en charge d'organiser et d'encourager les coopérations et les projets entre les politiques socioculturelles (Adeps, académies, plaines de jeux, etc.), économiques (formation professionnelle), publiques (transports en commun) et éducative, notamment à travers la gestion des infrastructures socioculturelles et des bâtiments scolaires. Un avantage non négligeable de cette formule de coopération sur la base géographique est de décloisonner les mondes culturellement clos sur eux-mêmes que sont aujourd'hui les écoles d'un même réseau et, souvent, les écoles entre elles.

Deux possibilités existent pour composer ce conseil scolaire : soit selon un mécanisme amélioré relevant du pacte culturel : des représentants élus des personnels, des directions, des usagers et des représentants désignés par des politiques ; soit, au départ du principe du suffrage universel, par un nombre restreint de conseillers élus lors d'élections scolaires (Lietaer, 1992), comme cela se passe au Québec depuis la grande réforme de son système éducatif. C'est évidemment cette deuxième solution qui a notre préférence. Elle aurait l'avantage de favoriser l'exercice de vraies fonctions démocratiques sur l'ensemble du territoire. Quelle que soit la solution retenue, ce conseil dirigerait la réunion des conseils d'administrations des différentes écoles. Il serait entouré de commissions consultatives (parents, services aux élèves en difficulté, etc.). Et, disposant d'un budget pour atteindre ces objectifs, propriétaire des bâtiments scolaires de son bassin, il assurerait la gestion courante de ses activités par le biais d'une administration propre¹⁵. En ce sens, il reprendrait une série de missions exercées aujourd'hui tant par l'administration de l'enseignement que par les différents réseaux¹⁶.

Un contrôle centralisé

Une gestion démocratique de territoires décentralisés ne peut à elle seule remplir les objectifs édictés par le pouvoir politique central. Il manque encore l'exercice d'une fonction de contrôle de l'homogénéité du système, à bien distinguer des fonctions d'évaluation (cf. infra). Un service d'inspecteurs-vérificateurs devrait avoir pour missions, à la fois de vérifier le respect des conditions de subventionnement, des normes réglementaires et de l'adéquation entre objectifs et projets d'établissements, mais également, dans une optique de régulation souple, d'être en relation directe avec les établissements et de disposer d'une marge de manœuvre qui lui permette de tenir compte des situations locales (capacités d'assouplissement des règlements, recherche de conciliations en cas de litiges,

¹⁵Ce même principe — la gestion démocratique d'un secteur de l'action publique de façon décentralisée à travers des « bassins » — peut s'appliquer dans d'autres secteurs, en particulier celui de l'eau ou celui de l'énergie, aujourd'hui gérés par le système peu démocratique des intercommunales.

¹⁶Notons également qu'à ce niveau, une instance de concertation avec les partenaires sociaux devrait être créée.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

etc.). Il pourrait aussi proposer au pouvoir politique les sanctions à appliquer et préparer les contrats de subventionnement entre les établissements et l'autorité politique. Cette fonction de vérification assouplie des normes édictées par le pouvoir central permet le travail par objectifs au sein des bassins et des établissements.

ÉVALUER LE SYSTÈME SCOLAIRE

Nous nous plaçons ici dans l'optique d'une évaluation « démocratique » (moyen de partage du pouvoir et du savoir), plutôt que « managériale » (instrument de puissance pour les décideurs). L'accroissement de la complexité du système scolaire, la prégnance des discours normatifs internationaux type O.C.D.E., les objectifs de réduction des inégalités et de déploiement de projets scolaires développés requièrent à la fois une meilleure efficacité et un accroissement des possibilités de débat et d'intervention des citoyens. L'articulation entre ces deux logiques doit être organisée en favorisant la constitution d'un langage commun sur l'analyse des faits. Trois axes pourraient alors être distingués : le soutien local, la délibération décentralisée et l'évaluation globale.

Un soutien local

Au niveau de la Communauté française, il faudrait créer une instance de soutien aux acteurs de terrain dans les dimensions culturelles et pédagogiques. Elle aurait six missions spécifiques : aider à l'élaboration et à l'auto-évaluation des projets d'établissements ; soutenir l'innovation pédagogique et institutionnelle, notamment par la gestion d'un fonds d'aide à l'innovation (avec droit de tirage pour les établissements ou les acteurs) ; proposer au pouvoir politique l'affectation des fonds de discriminations positives ; organiser des échanges pédagogiques au niveau communautaire et des bassins¹⁷ ; piloter un média interécoles ; mettre à disposition des établissements des pools de formateurs (centre de services) pour l'évaluation et l'ajustement des programmes. Pour exercer l'ensemble de ces missions, un service de conseillers pédagogiques¹⁸ devrait être mis en place, commun à l'ensemble des établissements. Composé de multiples personnes-ressources aux compétences et origines diverses, il se coordonnerait au niveau communautaire de façon autonome, et travaillerait, à l'échelon des bassins, en collaboration avec les conseils scolaires.

Une délibération décentralisée

Au niveau de chaque bassin scolaire, pour soutenir les travaux du conseil scolaire et accroître les possibilités démocratiques, on pourrait imaginer de créer une instance autonome d'évaluation (Delvaux, 1995). Elle

¹⁷Restructuration des journées pédagogiques sous la forme de journées d'échange à dates communes pour l'ensemble des établissements.

¹⁸Regroupant notamment l'ensemble des inspections pédagogiques, actuellement du ressort des réseaux.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

aurait pour mission d'alimenter le débat public sur les objectifs du bassin et leur réalisation en rédigeant un rapport public d'évaluation impliquant les usagers et les décideurs. Elle pourrait même proposer des adaptations ou des modifications législatives ou réglementaires. La structuration de cette instance pourrait prendre la forme de commission locale de l'éducation. Lieu de délibération libre, elle serait composée de personnes issues de populations diversifiées (usagers et personnels du monde scolaire, monde associatif, partenaires socioéconomiques, institutions culturelles et sportives, etc.), et nommée par le conseil scolaire.

Une évaluation globale

Enfin, l'évaluation globale du système d'enseignement suppose qu'on restructure l'ensemble des conseils supérieurs, services statistiques, instances de discussion, etc., autour d'un Conseil de l'éducation et de la formation profondément autonome et remanié : au niveau de la Communauté française, il deviendrait ainsi une véritable instance d'évaluation et de pilotage.

Elle aurait pour missions d'augmenter le niveau d'information de l'ensemble des acteurs sur le système éducatif dans sa globalité (enseignement et formation) et d'interpeller les différents niveaux de pouvoir, ainsi que l'opinion publique¹⁹. L'objectif poursuivi par cette réorganisation est d'engager une logique de régulation du système axée sur la « publicisation » (versus « privatisation ») des débats sur l'éducation. L'enjeu majeur est en effet de sortir de la logique de confidentialité des débats, des évaluations et des décisions, confinés actuellement dans les enceintes des organisations internationales (O.C.D.E.), des réseaux, du gouvernement et des organisations que ce dernier décide de consulter.

S'adjoignant un observatoire, ce conseil pourrait organiser, sur les dossiers en cours ou de façon prospective, des auditions publiques, des études qualitatives approfondies, des questionnaires d'enquête et, d'autre part, intervenir publiquement à l'égard des acteurs sous forme de recommandations, d'avertissements, de rectificatifs, d'injonctions, de mise en demeure, de communiqués, etc. En particulier, il réaliserait régulièrement des états des lieux de la réflexion en matière d'enseignement, alimentant une banque de données capitalisant les expériences existantes, en collaboration avec les acteurs pédagogiques. C'est lui qui réaliserait les évaluations standardisées des élèves (non certificatives)²⁰. Enfin, ce conseil publierait régulièrement des états des lieux du système scolaire (notamment financiers), des évaluations des inégalités entre bassins, des réformes politiques engagées en fonction de leurs objectifs et du système d'enseignement au regard des objectifs généraux. Il pourrait naturelle-

¹⁹À l'image des travaux du Conseil supérieur des Finances.

²⁰Il pourrait également mettre sur pied des bourses de questions permettant aux enseignants d'évaluer la formation qu'ils dispensent et des méthodologies communes d'évaluation, en collaboration avec les commissions locales de l'éducation et les conseillers pédagogiques.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

ment proposer des adaptations ou des modifications législatives ou réglementaires avec force de « mise à l'ordre du jour » du parlement.

Réorganisé sur cette base, le Conseil de l'éducation et de la formation (C.E.F. serait composé de personnes-ressources aux compétences et origines) diverses (fonctionnaires, usagers, ex-parlementaires, professionnels, experts, etc.). Y travaillant à temps plein, ses membres seraient en partie proposés par les acteurs du monde éducatif à la nomination par le pouvoir législatif²¹. Les mandats seraient d'une ou deux législatures et leur statut similaire à celui d'un magistrat. Ce conseil disposerait naturellement d'une administration propre.

Enfin, une instance de concertation entre les différents acteurs du système éducatif devrait être mise sur pied à ce niveau communautaire.

CONCLUSION

Remarquons tout de suite que si cette proposition implique une modification assez profonde de l'organisation actuelle des pouvoirs organisateurs et de leur division instituée en « caractères », elle n'empêche en aucune manière les écoles de se regrouper selon les sensibilités principales à l'œuvre dans le champ scolaire. Autrement dit, elle ne signifie pas la fin des réseaux comme acteurs collectifs capables d'intervenir dans la délibération collective. Simplement, elle démocratise les structures de fonctionnement au sens où elle approfondit la différenciation des fonctions (décisionnel, délibératif, évaluatif, administratif) et des niveaux de pouvoir (établissement, bassin, Communauté française) selon un schéma commun à tous. Ce qui implique un réarrangement des fonctions exercées par les acteurs étatiques actuels (en ce compris le réseau catholique) à travers un double mouvement de centralisation-décentralisation de leurs compétences d'administration et de gestion. Nous osons croire qu'une telle réforme, progressive et largement délibérée, peut permettre un (re)déploiement des acteurs collectifs et un exercice renouvelé de la liberté d'enseignement, conditions nécessaires mais non suffisantes d'un réinvestissement massif de la société dans l'école.

Christophe Derenne

²¹Avec audition publique des candidats par le parlement.

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

Bibliographie

Bastenier Albert, « La liberté d'enseignement, un droit à réinterroger », dans La Revue Nouvelle, n° 9, septembre 1998.

Carton Luc, « Problématiques des frontières public/privé, marchand/non-marchand dans le champ de l'éducation et de la formation », interv. sémin. Industrialisation de la formation, IUP/INF/COM, Roubaix, 1992.

Delvaux Bernard, Quelle articulation entre évaluation, débat et pilotage ?, Conférence-consensus, IEV, 1995.

Delvaux Bernard, « Diversité, égalité : un couple inconciliable ? », dans La Revue Nouvelle, n° 5-6, mai-juin 1998.

Dumont Hugues, Au-delà des piliers, la prise en compte d'une société multiculturelle, rapport aux journées de l'écologie politique, 1998.

Écolo, Programme pour les élections législatives, 1991, 1995, 1998.

Écolo, Déclaration d'Agora-P, 1995.

Grenzman Simon, « Belge et francophone, une minorité qui s'ignore », dans Belgique, disparition d'une nation européenne ?, ss. dir. C. Derenne et C. De Troy, éd. Luc Pire, 1997.

Hercule, « Propositions pour continuer le débat », dans Journal des Agoras, n° 3, MERF, 1995.

Lacrosse Jean-Marie, « La Belgique telle qu'elle s'ignore », dans Le Débat, 1997.

Libois Boris, Service(s) public(s) : un « modèle » à reconstruire, ronéo, 1995.

Libois Boris, L'État comme système de médiation, journées de l'écologie politique, 1998.

Liétaer Danielle, Constitution d'un matériau pour mener une réflexion sur les zones, ronéo, 1992.

Magy Jean, Produire et gérer la qualité, Cepess, 1992.

Nollet Jean-Marc, L'enseignement de service public, ronéo, 1995.

Petit Olivier, « Enseignement et démocratie », dans Quotidien des électeurs, 1995

Poucet Thierry, Un bon pilier est-il un pilier mort ?, contribution au forum sur la santé des États généraux de l'écologie politique, décembre 1997.