

META

Atelier d'histoire et de projet pour l'éducation

Le poids de l'État dans la balance de l'« instruction publique » en Belgique

Dominique Grootaers

- Une culture politique déforçant la puissance de l'État
- Différentes instances publiques se spécialisant dans l'organisation de différentes formes d'enseignement
- Les instances catholiques se consacrent à l'organisation d'écoles relevant de toutes les formes d'enseignement
- Faiblesse du poids de l'État sur le plan de l'enseignement en Belgique ?
Une réponse par oui et non
- Une analyse des politiques scolaires de l'État par-delà les réseaux d'enseignement

Une culture politique déforçant la puissance de l'État

Il existe en Belgique une culture politique déforçant la puissance de l'État, dans le domaine de l'enseignement. Nous y voyons trois raisons.

Première raison. Lors des deux périodes antérieures à l'Indépendance, la Belgique s'est vue occupée par des puissances étrangères (Autriche, Pays-Bas) qui valorisaient l'intervention de l'État en matière d'enseignement comme instrument de contrôle populaire. En réaction, la culture politique accorde, dès la fondation de la Nation belge, une place importante aux pouvoirs publics locaux de préférence à l'État central pour organiser l'enseignement.

Deuxième raison. L'Église joue un rôle prédominant dans la prise en charge de l'enseignement, tant au niveau de l'enseignement populaire (écoles gardiennes et primaires, écoles manufactures, écoles professionnelles et ménagères) qu'au niveau de l'enseignement formant l'élite (collèges d'humanité et université). Les autorités ecclésiastiques conçoivent l'enseignement comme un moyen d'influence morale et religieuse qu'elles placent au cœur de leur apostolat.

Troisième raison. Le libéralisme comme pensée politique occupe le devant la scène au niveau de l'État belge et ce, jusqu'aux années 1880¹. Deux principes concernant l'enseignement sont chers aux libéraux. Le premier principe correspond à leur opposition au dogmatisme religieux et aux autorités cléricales, opposition qui va de pair avec leur combat pour la liberté de penser. Ils considèrent la raison et la science comme le moyen par excellence permettant d'atteindre le progrès individuel et social et de lutter contre tout obscurantisme religieux. Le second principe défendu par les libéraux durant le 19^{ème} siècle correspond à la non-intervention de l'État dans la vie économique et sociale, sauf à titre d'exception en cas d'injustices excessives et de désordres populaires menaçant le progrès économique lui-même. Plutôt qu'à l'État, selon les conceptions politiques dominantes des libéraux des cinquante premières années de l'existence du pays, l'initiative revient d'abord aux patrons

d'entreprise sur le plan économique et social et aux pères de famille sur le plan éducatif et domestique².

Ce faisceau de conceptions qui alimentent la culture politique à la base de la fondation de l'État belge et à son premier développement au cours du 19^{ème} siècle convergent vers un paradigme (un postulat) concernant l'enseignement : l'État manque de légitimité pour pouvoir jouer pleinement le rôle d'organisateur d'enseignement sur un plan national.

Différentes instances publiques se spécialisent dans l'organisation de différentes formes d'enseignement

La faiblesse de la légitimité de l'État, sur le plan de l'organisation de l'enseignement, va de pair avec la mise en place d'un tissu serré d'écoles publiques qui se développent en partie grâce aux subventions de l'État, tout en étant dues à l'initiative de pouvoirs publics locaux. Ces écoles publiques locales dispensent principalement des formes d'enseignement à destination populaire. Ainsi les communes organisent l'enseignement maternel et primaire. Elles sont dominantes dans ce secteur jusqu'en 1935³. Les provinces wallonnes industrielles à majorité libérale puis socialiste, en particulier la Province de Liège et la Province de Hainaut, sont spécialement actives et jouent un rôle pionnier dans le domaine de l'enseignement industriel, professionnel et ménager.

Dans ces deux domaines d'enseignement populaire, l'enseignement primaire et l'enseignement technique et professionnel, l'État n'organise pas d'écoles⁴ de manière directe avant 1945⁵. Les seuls domaines dans lesquels l'État s'investit dans l'organisation de son propre réseau d'écoles concernent la formation des élites, entendues au sens large et comprenant également les cadres moyens.

La question de la délimitation des élites et de leur renouvellement serait donc une priorité des politiques nationales au début de l'existence de la Belgique. En effet, dès 1850, l'État organise son propre réseau d'écoles moyennes et à la fin du 19^{ème} siècle, on compte une vingtaine d'athénées, une centaine

d'écoles moyennes pour garçons et une cinquantaine d'écoles moyennes pour filles⁶.

Les instances catholiques se consacrent à l'organisation d'écoles relevant de toutes les formes d'enseignement

De leur côté, les instances catholiques, clergé d'une part et congrégations de l'autre, organisent un tissu d'écoles couvrant tous les échelons d'enseignement, du maternel et primaire jusqu'à l'université, en s'intéressant aussi à l'enseignement technique et professionnel et en créant des écoles post-primaires spécialement destinées aux filles. Dans plusieurs de ces secteurs, la création des écoles catholiques précède chronologiquement les initiatives prises par les pouvoirs publics. A tous ces échelons, une opposition se développe entre les écoles catholiques et les pouvoirs publics locaux concurrents : les communes pour le primaire, du moins lorsque celles-ci sont aux mains des libéraux ou des socialistes, les Provinces (dans le cas de Liège et du Hainaut) pour l'enseignement technique et professionnel, l'État en ce qui concerne l'enseignement moyen.

Les écoles de caractère catholique s'opposent aux écoles de caractère officiel au sujet du recrutement des élèves. Cette concurrence s'explique pour des raisons idéologiques certes, mais aussi par des enjeux économiques et des enjeux de pouvoir.

Faiblesse du poids de l'État sur le plan de l'enseignement en Belgique ? Une réponse par oui et non

A la veille de la première guerre, la Belgique est dotée d'un tissu d'écoles dans lequel les instances catholiques prennent une large part et dans lequel les institutions d'enseignement public sont en grande majorité organisées par l'échelon local. L'échelon national se cantonne principalement au niveau de l'enseignement moyen. Le bref état des lieux que nous venons de faire témoigne de la faiblesse du pouvoir politique national comme organisateur direct d'établissements scolaires publics et, inversement, illustre la préférence accordée aux pouvoirs publics locaux comme organisateurs d'écoles publiques. Si on y ajoute le véritable « réseau » de l'enseignement catholique fortement développé et déjà en voie de structuration

à l'aube du 20^{ème} siècle, la balance penche encore plus nettement vers les centres de décision locaux, au détriment de l'autorité publique nationale.

L'autre versant de notre réflexion commence à partir de ce constat, dans l'optique de le nuancer et de le dépasser. Sur base d'une conjoncture de faible légitimité accordée à l'État pour organiser des écoles publiques, il serait faux, à notre avis, de conclure à l'absence de politiques scolaires nationales.

Sur le plan de la définition d'un projet politique d'instruction publique à l'échelon du pays, l'État ou, plus précisément, les acteurs politiques nationaux jouent un rôle de poids : ils produisent une idéologie propre, définissent un projet d'instruction publique, poursuivent des objectifs précis. Ils déploient des moyens jugés appropriés à leur projet et notamment, s'appuient stratégiquement sur la dynamique des différentes catégories de pouvoirs organisateurs d'écoles pour la mettre au service de leurs propres priorités politiques.

Autrement dit, nous croyons insuffisantes les analyses des politiques scolaires et du développement du système d'enseignement belge qui se cantonneraient à décrire et à expliquer l'existence de différents réseaux de pouvoirs organisateurs, leur opposition idéologique, leur concurrence en terme de recrutement des élèves, l'évolution de leur part de « marché », en quoi les politiques nationales d'agrégation et de financement sont plus ou moins favorables à leur extension, etc. Ce sont là autant de questions cruciales, bien entendu, mais elles ne permettent cependant pas d'aborder certains aspects primordiaux des politiques scolaires nationales. C'est pourquoi nous croyons qu'il est indispensable d'analyser ces dernières de leur côté, comme un objet à part entière, en s'intéressant à leurs propres acteurs (le gouvernement, le parlement, l'administration, les partis, les groupes de pression, etc.), à leurs propres projets et à leurs propres logiques.

D'une manière globale, abstraite et donc nécessairement simplificatrice, nous allons définir le leitmotiv qui oriente depuis 1830 les politiques scolaires nationales (devenues communautaires, ensuite), en le désignant sous le label de « l'instruction publique ». Cette expression, mise entre guillemets, correspond à

un idéal-type qui peut servir de référence générale aidant à situer et à comprendre les différents projets, débats, promulgations de lois et mises en place de réformes, menés à l'échelon de l'État central au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. La notion de « instruction publique » telle que nous l'utilisons ici (en tant qu'idéal-type) comprend trois ingrédients distincts qui le plus souvent se voient combinés, selon des formules variables, lorsqu'ils sous-tendent des politiques scolaires concrètes.

Premier aspect, « l'instruction publique » met en avant la connaissance, la raison et la science comme source d'émancipation de la conscience de chacun, valorise ainsi la liberté individuelle et, grâce au développement de l'esprit critique, cherche à combattre les autoritarismes, les dogmatismes et tous les types d'obscurantisme (en particulier, ceux véhiculés par les autorités cléricales).

Le second ingrédient de « l'instruction publique » vise à ouvrir plus largement l'accès aux « carrières » et à la promotion socioprofessionnelle, grâce à la poursuite d'études plus poussées et à l'obtention de diplômes plus élevés. L'école oppose ainsi aux privilèges de la naissance la mise en valeur des talents de chacun et la reconnaissance du mérite individuel. La mobilisation des talents, du mérite et de l'initiative individuelle est mise au service non seulement de la promotion personnelle mais aussi du progrès technique, économique et social du pays tout entier. Le slogan de « l'égalité des chances » qui irrigue la plupart des politiques scolaires depuis le 19^{ème} siècle (sous diverses formes et appellations) traduit le principe de la méritocratie scolaire.

Enfin, la troisième grande préoccupation contenue dans l'idéal-type de « l'instruction publique » est celle de créer un sentiment d'appartenance collectif national, voire international, de lutter contre les particularismes, les « esprits de clochers » de tous acabits (entendus ici sur le plan des attaches locales, et non sur le plan des convictions religieuses, encore que les deux types d'attaches peuvent être liés). Alors que les deux premiers ingrédients se concentrent sur l'individu, son autonomie et son initiative (sous-entendues par l'exercice de la liberté de penser et par la mise en valeur du mérite), le troisième se focalise

sur la dimension collective, en voulant former des « citoyens ».

Mais, on l'aura compris, les trois thématiques sont en partie liées. Ainsi, l'usage de la raison crée des références culturelles communes favorables au développement de la citoyenneté (dimension collective politique) ainsi qu'au progrès industriel (dimension collective économique). L'objectivité de la science permet de se dégager du particulier et de tendre vers l'universel. Le concours des talents individuels est requis par la croissance économique mais aussi par le développement de la citoyenneté politique. La réciproque se vérifie également.

Une analyse des politiques scolaires de l'État par-delà les réseaux d'enseignement

Il faudrait poursuivre la réflexion entamée dans ce (trop) court article en illustrant, par l'un ou l'autre cas, l'utilité de la perspective d'analyse proposée, celle qui s'intéresse aux politiques scolaires de l'État en tant que telles, par-delà la prégnance de l'existence des réseaux d'enseignement dans la géographie politique du paysage de la Belgique (existence confirmée par la révision de la Constitution présidant à la Communautarisation de l'enseignement, en 1987, et jamais remise en cause depuis).

Sur des épisodes concrets de l'histoire des politiques scolaires nationales (qui débouchent sur des lois, des réformes, etc.), il s'agirait alors de s'interroger à propos de leurs promoteurs et de leurs opposants ainsi que des rapports de force entre eux, de décoder les objectifs poursuivis et les mesures adoptées à la lumière du modèle global et abstrait d'« instruction publique » que nous venons de styliser, d'évaluer la part d'autonomie des politiques nationales et de leurs acteurs vis-à-vis de la logique des réseaux de pouvoirs organisateurs, de se pencher sur les interactions entre l'État central comme lieu de décision des politiques scolaires nationales et les réseaux comme autres lieux de pouvoir politique concernant l'enseignement ainsi que sur les stratégies déployées de part et d'autre, selon leurs logiques propres.

Concernant l'enseignement primaire, un tel questionnement pourrait être utile, par exemple, pour éclairer les mesures prises sous le ministère van Humbeeck (1878-1884), baptisé

pour l'occasion ministère de l'Instruction publique. Il pourrait être appliqué également aux débats et décisions autour de la promulgation de la loi instaurant l'instruction obligatoire (1914), et dans la foulée, autour de la place donnée au quatrième degré et au projet de « l'école unique », au lendemain de la première guerre.

Les moments-clés des politiques scolaires menées au niveau national au sujet de l'enseignement technique et professionnel sont sans doute moins connus mais sont tout aussi intéressants à décoder, sur base des mêmes grilles de lecture : statut organique provisoire des années '1930, transfert de l'enseignement technique du ministère de l'Industrie vers celui s'occupant du reste de l'enseignement et retrouvant alors son nom ancien nom d'Instruction publique (qu'il avait perdu dès l'arrivée des catholiques au gouvernement en 1884), mise en système de la filière technique sur le modèle de l'enseignement moyen et intégration dans le giron de l'enseignement secondaire sous le ministère Harmel (loi de 1953), rapprochement de la filière générale et de la filière technique voulue par la réforme de l'enseignement secondaire rénové et ses classes d'orientation.

Au sujet de l'enseignement secondaire, lui-même issu de la mise en système des années '1950 que nous venons d'évoquer, nous pourrions examiner les enjeux pédagogiques, culturels et sociaux de la réforme du Rénové portée par plusieurs ministres socialistes successifs, occupant un poste rebaptisé ministère de l'Éducation nationale en 1961 (dédoublé linguistiquement dès 1968, tout conservant cette même appellation jusqu'à la communautarisation). Les récents décrets « compétences » pourraient être examinés sous les mêmes angles pédagogiques, culturels et sociaux.

Quant au Pacte scolaire lui-même, il pourrait être relu en se centrant sur l'enjeu du contrôle accru que l'échelon politique de l'État cherche à exercer sur le système scolaire tout entier par le biais de l'organisation en réseaux d'enseignement (grâce à la loi). La même clé de lecture apporterait un regard nouveau sur les organes de coopération entre les réseaux institués dans le prolongement du décret-missions de 1997.

Il y a donc encore du pain sur la planche pour pouvoir répondre plus précisément à notre question de départ : l'État (et ensuite la Communauté) en Belgique mène-t-il des politiques scolaires « nationales » ou occupe-t-il surtout la position d'arbitre entre des centres de décision locaux, publics et privés, qui organisent une majorité des écoles concernées par l'enseignement obligatoire⁷ et qui disposent, aujourd'hui comme hier, d'une autonomie relativement large sur le plan pédagogique et sur le plan du recrutement de leur personnel⁸ ?

¹ Les libéraux sont à la tête du gouvernement pendant plus de la moitié de cette première période (1830-1884). Ensuite, les catholiques occuperont le pouvoir sans interruption pendant une trentaine d'années, jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale. Ils doivent, les uns comme les autres, compter avec la montée en force des mouvements socialistes qui proposent une nouvelle pensée politique, exercent une pression de l'extérieur sur les partis en place et s'organisent à leur tour en Parti ouvrier belge.

² Cependant, sur le plan de la politique pragmatique, de nombreux libéraux valorisent l'autorité cléricale pour l'encadrement moral du peuple qui, de leur point de vue, sera ainsi mieux préparé à accepter l'autorité patronale et à renoncer à la révolte sociale. De manière pragmatique également, ils ont recours à l'initiative de l'État comme appui pour la poursuite de leurs priorités.

³ A partir de 1935, les écoles primaires catholiques rattrapent et dépassent leurs homologues communales sur le plan national et ce, jusqu'au moment de la Communautarisation (1988). Si l'on se penche cette fois sur les statistiques de la population scolaire francophone, de 1975 à 2005, l'enseignement primaire communal l'emporte.

⁴ L'État organise des sections primaires préparatoires attachées à ses écoles d'enseignement moyen dont nous parlerons au point suivant. Les sections préparatoires touchent un petit nombre d'élèves au regard de la population totale de l'enseignement primaire (de l'ordre de 1,5% à la veille de la première guerre mondiale, environ 2,5% en 1938 et à peine 10% en 1957). Si l'on s'intéresse aux seuls élèves francophones fréquentant l'enseignement primaire, entre 1975 et 2005, la population des écoles de l'État était de 16% en 1975, 13% en 1985, 10% en 1995 et 9%, en 2005.

⁵ Les choses vont légèrement évoluer à partir des années '1950 et du Pacte scolaire de 1958. Mais dans le domaine de l'enseignement maternel et primaire et dans celui de l'enseignement technique et professionnel, le réseau d'enseignement de l'État demeure jusqu'à aujourd'hui très minoritaire.

⁶ Outre deux universités et l'une ou l'autre école supérieure dans les domaines commercial et agricole, l'État organise aussi un enseignement normal comme relais pour l'application de ses propres politiques scolaires dont nous parlerons plus loin.

⁷ Depuis 1983, l'enseignement obligatoire concerne les jeunes jusqu'à 18 ans.

⁸ Le caractère fortement décentralisé de notre système d'enseignement et la déjà longue existence de cette autonomie sont très particuliers à la Belgique, comme le soulignent les comparaisons internationales analysant l'objectif politique mis en avant depuis peu, à l'échelle de l'Europe. Cet objectif vise à accroître l'autonomie des écoles dans le cadre de systèmes d'enseignement au départ fortement centralisés à l'échelon national. Dans ce domaine de la décentralisation et de l'autonomie accordée aux établissements, l'élève « système scolaire belge francophone », généralement mal noté par les évaluateurs des organismes internationaux (lorsque ceux-ci mesurent les acquis des jeunes de 15 ans ou calculent le coût financier investi par jeune, par exemple), se montre cette fois brillant et semble avoir plusieurs longueurs d'avance !