

HISTOIRE DE L'ENSEIGNEMENT DE L'ÉTAT EN BELGIQUE

TROISIÈME PARTIE : LES ANNÉES SEPTANTE

1. Introduction

Le début des années septante ouvre une nouvelle ère pour l'enseignement de l'État.

La mise en place, quasi simultanée, d'un statut protecteur pour l'ensemble des membres du personnel et d'une réforme pédagogique de grande ampleur va modifier en profondeur la structure des établissements secondaires et créer une dynamique nouvelle au sein de leurs communautés éducatives.

À ces deux faits marquants, il convient d'ajouter, sur un plan plus général, une volonté accrue des responsables politiques (en Flandre particulièrement) de revoir le système scolaire dans son ensemble par le biais d'une révision du Pacte scolaire de 1958 et d'une communautarisation de l'enseignement.

Les compétences respectives de l'État et les communautés en matière d'enseignement vont faire l'objet de plusieurs modifications aux niveaux constitutionnel et législatif.

Si celles-ci se sont avérées insuffisantes pour doter les communautés de pouvoirs réels dans le domaine de l'enseignement, elles n'en ont pas moins donné lieu, au départ de lois nationales, à des pratiques et à des réglementations distinctes entre les deux communautés du pays. Les différences fondamentales qui y sont apparues au fil du temps ont conduit progressivement à une communautarisation de fait, avant que celle-ci ne trouve son fondement juridique définitif dans la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988.

2. Un statut qui offre au personnel un niveau élevé de sécurité d'emploi

Parmi les mesures qui ont animé la vie des établissements scolaires de l'État au cours des années septante, il est clair que le statut des membres du personnel, adopté le 22 mars 1969, occupe une place de premier plan.

C'est une œuvre majeure et de grande envergure initiée et orchestrée de main de maître par Monsieur Roger DUBOIS, un fonctionnaire général de haut vol, qui a marqué la mémoire de beaucoup d'entre nous.¹

Ce statut, qui répond à des revendications exprimées de longue date, offre un large filet d'avantages, au nombre desquels se détachent :

- des modalités de recrutement et de promotion inspirées par des règles objectives et équitables ;
- l'assurance d'un engagement durable consacré par une nomination à titre définitif ;
- une stabilité d'emploi couplée à la possibilité pour le membre du personnel d'obtenir une mutation dans un emploi plus proche de son domicile et par conséquent compatible avec une vie de famille plus aisée ;
- la garantie d'obtenir une pension de retraite attractive ;
- l'attribution d'un emploi correspondant au titre obtenu à l'issue des études.

À cet égard, la notion de titre requis — qui complète l'édifice statutaire — revêt une grande importance, car il a pour objectif de faire correspondre la spécificité de la formation initiale acquise à celle de la discipline enseignée.

¹ Faut-il rappeler que Monsieur DUBOIS est aussi le père fondateur de notre association !

En résumé, un ensemble de dispositions qui confèrent un niveau élevé de sécurité d'emploi susceptible de favoriser la continuité pédagogique.

Le propos doit cependant être nuancé, car l'œuvre n'est pas exempte de quelques faiblesses.

Il est vrai, par exemple, qu'une fois la nomination acquise, le membre du personnel dispose d'une garantie d'emploi presque totale, le licenciement restant limité aux fautes professionnelles graves.

Il est vrai aussi que les possibilités de mutations — appelées ultérieurement changements d'affectation — offertes aux titulaires des fonctions de promotion ont parfois hypothéqué la stabilité et le bon fonctionnement des écoles, contredisant ainsi la volonté manifestée par les auteurs du statut.

Il est vrai enfin que si le statut sert les intérêts des membres du personnel nommés à titre définitif, il représente pour les enseignants débutants une entrée dans la carrière qui peut s'avérer instable et précaire.

Ces défauts sont bien réels et il serait sûrement opportun de les corriger. Mais la remise en cause d'une disposition essentielle du statut, telle que la nomination définitive est de nature à rendre le personnel enseignant plus vulnérable face aux pressions éventuelles des parents et de la hiérarchie. En effet, la nomination définitive n'est pas seulement une garantie de stabilité et de sécurité : elle confère aussi aux enseignants une plus grande liberté dans l'exercice de la fonction en leur permettant d'affirmer des valeurs et des choix de société indispensables à la formation des futurs citoyens.

3. L'enseignement rénové : une entreprise généreuse conforme à l'esprit d'une époque

Né dans la mouvance des révolutions culturelles qui ont secoué le monde étudiant au cours des années soixante et qui ont connu leur point d'orgue en France en mai 1968, l'enseignement rénové a troublé le cours tranquille de nos établissements d'enseignement secondaire au cours des années septante.

La loi du 19 juillet 1971 qui a instauré ce nouveau type d'enseignement a profondément modifié la structure des écoles. À une formation s'appuyant sur deux cycles de trois ans (dénommés degré secondaire inférieur et degré secondaire supérieur), la nouvelle législation a substitué un cursus d'études reposant sur trois degrés de deux ans.

Les humanités anciennes et les humanités modernes qui constituaient l'ossature des établissements d'enseignement secondaire de plein exercice ont fait place à une nouvelle organisation composée de :

- quatre formes d'enseignement (général, technique, artistique et professionnel) coexistant au sein du premier degré,
- deux filières aux deuxième et troisième degrés : une filière de transition appelée « *Humanités générales et technologiques* » et une filière de qualification dénommée « *Humanités techniques et professionnelles* », donnant toutes deux accès à l'enseignement supérieur, la seconde permettant en outre d'obtenir un certificat de qualification.

Mais cette réforme ne s'est pas limitée à mettre en place de nouvelles structures.

Aux yeux de ses promoteurs, elle s'inscrivait dans une volonté de démocratisation seyant bien aux besoins de l'époque.

Accueillant des élèves issus de toutes les couches de la population, l'enseignement rénové s'est donné pour mission de mener chacun d'eux au plus loin de ses possibilités, dans l'orientation la plus appropriée à ses capacités.

Pour ce faire, il s'est employé à promouvoir une pédagogie qui prônait le travail en équipe et s'appuyait sur des méthodes non directives qui faisaient appel davantage à la recherche personnelle et à la créativité des élèves.

Le bien-fondé de cette nouvelle pédagogie n'était pas partagé par tous. À l'enthousiasme de ses partisans s'opposait le scepticisme de ses détracteurs. Ceux-ci estimaient qu'il était inutile de croire que les élèves fussent capables de se former tout seuls et que, tôt ou tard, ces nouvelles méthodes conduiraient à un nivellement par le bas des connaissances.

Quoi qu'il en soit, on se rend compte à la lecture des documents de l'époque (coupures de presse, interviews des personnes qui ont expérimenté la réforme) que le projet a mobilisé les énergies et le potentiel de réflexion d'un grand nombre de chefs d'établissement, de professeurs, et même de certains parents.

Car l'enseignement rénové a contribué également à construire une communauté éducative réunissant élèves-parents et professeurs.

Cette collaboration étroite entre l'école et la famille a donné naissance un peu partout à des associations de parents qui, quelques années plus tard, prêteront leur concours à l'élaboration des projets éducatifs au sein des établissements scolaires.

Avec le recul du temps, on ne peut nier que la loi du 19 juillet 1971 ait constitué un tournant dans l'histoire de notre enseignement secondaire. Le courant de rénovation qu'elle a amené n'a pas été la panacée, certes. Mais aucune organisation n'est parfaite et est sans cesse à améliorer, chacun en conviendra.

Dans le cas présent, l'un des principaux griefs qu'on peut lui faire est celui d'avoir multiplié le nombre d'options parmi lesquelles beaucoup ne comportaient que peu d'élèves. Une telle situation a gonflé de manière démesurée le budget de l'État et a forcé les gouvernements à mettre un frein sérieux à la création de nouvelles options dans l'enseignement secondaire.

Ce n'était là que les signes avant-coureurs des restrictions drastiques qui allaient compromettre la survie de l'enseignement rénové au cours des années quatre-vingt.

4. Une première communautarisation de l'enseignement, incohérente et inefficace

Dans un pays pluriculturel comme le nôtre, il n'est pas étonnant que la notion d'autonomie entamée au cours de la décennie précédente² se soit renforcée au fil des ans. Aussi, l'idée d'une communautarisation de la culture et de l'enseignement a continué à faire sa percée. Elle va aboutir à une première révision de la Constitution dès le début des années septante.

Toutefois, si la disposition constitutionnelle du 24 décembre 1970 attribue une compétence exclusive aux communautés dans le domaine culturel, il n'en est pas de même pour les matières de l'enseignement... L'article 59 bis § 2, 2° de la Constitution dispose que l'enseignement fait bien partie des compétences communautaires, mais énumère aussi les matières qui continuent à relever du Pouvoir central, entre autres :

- l'obligation scolaire ;

² Pour rappel, les premières mesures furent la division, sur base du régime linguistique, du ministère de l'Éducation nationale en 1967 et le dédoublement de ce département en 1969 (cf. article précédent – Bulletin n° 174).

- les structures de l'enseignement ;
- les diplômes ;
- les traitements ;
- les normes de population scolaire ;
- la paix scolaire.

Ceci signifie que la compétence du pouvoir national reste intacte dans des matières essentielles relatives à l'organisation de l'enseignement, les Communautés ayant pour leur part, la compétence résiduaire. Une telle répartition va engendrer confusion, interprétations diverses des règles, empiètements de compétences entre les ministres nationaux et les ministres communautaires. On tombe parfois dans la caricature avec cet exemple souvent cité : un ministre fixe les jours de congé et un autre les jours de travail.

Cependant, cette communautarisation pour incomplète et incohérente qu'elle soit, ne va pas empêcher les ministres nationaux et leur administration d'agir séparément et par conséquent d'emprunter des voies différentes dans l'application des règles énoncées par l'article 59 bis § 2, 2° de la Constitution et dans les matières régies par la loi du Pacte scolaire, qui est toujours à cette époque la loi fondamentale de l'enseignement, à l'exception de l'enseignement universitaire.

De plus, la liberté pédagogique garantie par l'article 6 de cette loi va accentuer cette distanciation entre les administrations francophone et néerlandophone. On pourrait citer plusieurs exemples, l'un des plus éloquents étant que l'enseignement rénové a pris, dès le départ, des formes différentes à partir de la loi du 19 juillet 1971 précitée, pourtant nationale... Cette grande disparité entre le nord et le sud du royaume dans l'application des normes nationales indique à suffisance que la communautarisation du 24/12/1970, bien que revêtant un caractère artificiel, a constitué une communautarisation de fait avant sa consécration juridique en 1988.

5. **Révision du Pacte scolaire (loi du 11 juillet 1973)**

Le Pacte scolaire de 1958 prévoyait dans sa résolution finale « *qu'une révision devait intervenir après une période de douze ans au cas où la situation viendrait à se modifier profondément* ».

Les actions entreprises au tournant des années 69-70 dans des matières touchant à l'enseignement (et qui sont relatées dans les pages qui précèdent) n'ont pas eu d'influence directe sur les dispositions contenues dans le Pacte. Ceci d'autant plus que, lors de la première communautarisation de l'enseignement, c'est le Pacte scolaire qui a été utilisé comme technique de répartition des compétences entre le législateur national et le législateur communautaire en vertu de l'article 59 bis § 2, 2° de la Constitution.

Mais la situation au sein des écoles n'était pas pour autant euphorique, tant s'en faut.

La paix scolaire était loin d'être acquise et la concurrence restait vive entre les réseaux.

La démocratisation des études enclenchée au cours des années cinquante avait gonflé les effectifs et saturé le nombre de places disponibles dans un grand nombre d'établissements scolaires. C'est donc dans le domaine des constructions scolaires que les besoins étaient les plus criants. Mais les motifs d'insatisfaction ne s'arrêtaient pas là. Chaque réseau était en situation revendicative, l'enseignement catholique en particulier qui a toujours considéré le Pacte scolaire comme une « machine à sous », réclamait avec insistance des aides financières.

Sous la pression de la Communauté éducative, les partis politiques représentés à la Commission nationale du Pacte scolaire ont signé le 4 avril 1973 un protocole d'accord qui a donné naissance à la loi du 11 juillet 1973.

La disposition la plus importante de cette loi était sans conteste, la création de quatre fonds des bâtiments : un fonds général, un fonds des bâtiments scolaires de l'État, un fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux et un fonds de garantie pour l'enseignement libre.

Parmi les autres mesures prises, on notera de nouveaux avantages octroyés à l'enseignement catholique :

- une majoration des subventions de fonctionnement et d'équipement ;
- le subventionnement à 100 % du personnel administratif ;
- l'intervention des Pouvoirs publics dans le transport des élèves.

Les représentants laïques avaient obtenu en contrepartie :

- l'assurance de pouvoir organiser progressivement des écoles pluralistes, mais faute de moyens financiers suffisants, elles ne virent jamais le jour ;
- la garantie de doter les membres du personnel de l'enseignement subventionné d'un cadre statutaire analogue à celui de leurs collègues de l'enseignement de l'État, mais il fallut attendre une vingtaine d'années encore et les grèves de 1990 pour que celui-ci devienne une réalité ;³
- un contrôle plus efficace de l'emploi des subventions dans l'enseignement subventionné.

Un bien maigre résultat, en vérité pour les défenseurs de la laïcité !

La révision du Pacte scolaire en 1973 complète l'éventail des mesures importantes adoptées par le législateur national au cours des années septante.

Sa mise en œuvre a été parfois laborieuse. Plusieurs dispositions nouvelles ont été retardées et n'ont pu être entièrement réalisées, les gouvernements successifs devant assumer la conduite des affaires dans un contexte budgétaire de plus en plus étroit.

Aussi, le législateur a voulu mettre un frein aux créations nombreuses et abusives d'écoles et d'options en les soumettant à des règles de rationalisation et de programmation incluant notamment des normes d'encadrement plus sévères. Celles-ci entreront en vigueur au cours des années quatre-vingt et s'accompagneront de restrictions budgétaires drastiques qui impacteront lourdement la politique éducative de part et d'autre de la frontière linguistique et ouvriront la porte à une « véritable » communautarisation de l'enseignement.

Roland GAINAGE — Past

Président

Sources :

- Notes et souvenirs personnels.
- Coupures de presse et extraits de conférences ou d'exposés en rapport avec la Paix scolaire au moment de la communautarisation de l'enseignement (années 1988-1989).
- Jan DE GROOF – Le Pacte scolaire : coordination et annotations. Story-Scientia 1990.

³ Décret du 01/02/1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné et Décret du 06/06/1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.