

# Rapport national : Belgique

## Structure du système éducatif national

L'organisation de l'enseignement en Belgique a été marquée au **niveau national** par 2 textes fondateurs :

- la **Constitution** qui dès 1831 inscrit la **liberté d'enseignement** comme un des principes de base du nouvel état Belge. L'actuel art 24 précise (voir texte en **annexe 1**):

Le libre choix des parents,

Le droit à un enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux,

L'accès gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire (fixée légalement de 6 à 18 ans),

L'égalité des élèves, parents, enseignants et écoles devant la loi qui prend en compte les différences objectives justifiant un traitement approprié.

- le **Pacte scolaire** de 1959 qui consacre le principe d'**égalité entre les écoles** « officielles » organisées par les pouvoirs publics<sup>1</sup> et les autres écoles dites « libres »<sup>2</sup>, avec notamment :

Afin de permettre le libre choix de l'école, l'obligation pour les pouvoirs publics d'en créer une à la demande d'un certain nombre de parents s'il n'en existe pas dans un certain périmètre

La liberté, notamment pédagogique, des Pouvoirs Organisateurs qui sont l'autorité assumant la responsabilité de leur école (PO).

L'interdiction du minerval et l'octroi de subventions aux écoles libres : traitements identiques et 75% des frais de fonctionnement de l'officiel

L'interdiction de la concurrence déloyale avec création d'une Commission de recours où siège un représentant de chaque Fédération d'association des parents (AP) : 5 pour l'ensemble du pays. (voir texte en **annexe 2**)

Au 1<sup>er</sup> janvier 1989, l'enseignement est devenu de la **compétence exclusive des trois Communautés** (néerlandophone, francophone et germanophone), à l'exception de l'obligation scolaire (fiche CFB en **annexe 3**), des conditions de diplôme et des pensions qui sont demeurées nationales et de compétence « fédérale ».

Si la gestion de l'enseignement a été « communautarisée », les structures fondamentales des systèmes éducatifs sont demeurées très proches. C'est davantage au niveau des pratiques notamment pédagogiques que chacun suit sa voie avec plus ou moins de succès.

Qui dit liberté d'enseignement dit liberté de créer des écoles, lesquelles se sont regroupées progressivement en **réseaux** tant pour mieux défendre leurs spécificités que pour en faciliter la gestion, suite notamment à la démocratisation de l'enseignement et sa massification:

- les écoles organisées par les Communautés, auparavant par l'Etat belge ;

---

<sup>1</sup> « officielles » plutôt que « publiques » ce qui évite également toute confusion avec les « public schools » anglo-saxonnes ressortant à l'initiative privée et généralement fort coûteuses.

<sup>2</sup> « libres » par référence à la liberté constitutionnelle ; la référence « privées » ferait penser à l'école payante, ce qui n'est pas le cas pour la quasi-totalité des écoles.

- les écoles organisées par les pouvoirs publics subordonnés, provinces et surtout communes dans le fondamental (= officiel subventionné)
- les écoles catholiques (= libre confessionnel subventionné),
- les écoles libres non confessionnelles (= libre non confessionnel subventionné)

Cette division était antérieure à la communautarisation. Elle se retrouve aujourd'hui dans chaque Communauté, les différents acteurs de l'école (PO, syndicats, parents) s'étant aussi constitués selon ce clivage. Ce qui est marquant au cours des dernières années c'est le renforcement des **structures fédératives**<sup>3</sup> au niveau des Communautés (niveau « macro ») que les gouvernements respectifs ont de plus en plus instituées comme leurs interlocuteurs privilégiés dans un contexte de recherche de consensus. Le défi pour ces fédérations est de s'assurer d'un relais suffisant vers leur base dans les écoles (niveau dit « micro »). Cela est particulièrement **délicat pour les parents** qui par définition ne sont pas des professionnels dans leur école et ne disposent pas dès lors de la disponibilité qu'ont les représentants de PO, de syndicats, des administrations et Gouvernements. Si un droit leur est reconnu, comment assurer les moyens de l'exercer ?

### **Évolution historique de la participation des parents :**

Le Pacte Scolaire de 1959 a pratiquement mis un terme à plus d'un siècle de tensions politiques autour de la « Question scolaire ». Sans entrer dans le détail et la complexité de cette « question » qui a connu des points de vue fort divergents voire violemment opposés, on peut y retrouver l'origine de certaines pratiques de participation en Belgique. Un de ses enjeux a été la lutte entre la promotion de l'enseignement « officiel » et la défense de l'enseignement « libre » qui était très majoritairement d'initiative religieuse catholique. Historiquement la place de l'Eglise catholique était dominante d'où le souci de promouvoir des écoles échappant à cette position dominante<sup>4</sup> et du côté catholique le souci de défendre leur position. A ces fins on fit appel notamment aux parents tant comme électeurs que comme donateurs pour l'enseignement catholique ; il en est résulté une forte mobilisation de chacun pour son école avec une implication parentale souvent très active dans la vie des écoles libres. Avec les années, les enjeux évoluèrent<sup>5</sup>, liés notamment au financement de la démocratisation de l'école. Ce conflit connut un sommet peu avant la conclusion du Pacte scolaire.

---

<sup>3</sup> C'est particulièrement le cas au niveau des PO tant libres qu'officiels. En Flandre on a même constitué un PO distinct du Ministre pour les écoles de la Communauté flamande ; du côté francophone c'est encore le Ministre qui est le patron « historique » de ses écoles en même temps que le responsable politique pour toutes les écoles avec les risques de confusion que cela peut générer.

<sup>4</sup> toute initiative « libre » n'était pas forcément catholique : en 1834, fut créée l'Université Libre de Bruxelles dans l'esprit moderniste du libre examen

<sup>5</sup> d'une mise en cause au début du XIX<sup>e</sup> de ce que certains estimaient l'excès clérical (de nombreux catholiques étaient des « libéraux ») vers une approche davantage laïque au sens anti-catholique, ce qui amena vers 1860 la création d'un parti « catholique » et la radicalisation, selon certains, du parti « libéral » Cfr *Charles Woeste L'évolution anticatholique et radicale du libéralisme belge, 1876*. La 3<sup>e</sup> force « socialiste » émergeant dans les années 1880 a été un grand promoteur de l'école « officielle » contre l'école catholique.

Quelle que soit l'opinion sur le fond de la question <sup>6</sup>, celle-ci a vu l'émergence des **parents comme acteurs de l'école** et son impact sur les structures scolaires et la culture en matière de participation telle que nous connaissons en Belgique :

- Une contribution très importante fut financière. Longtemps les catholiques ont payé leurs écoles non seulement via les frais de scolarité (il n'y avait aucune subvention) mais également au niveau des infrastructures et tout particulièrement des bâtiments. Ce fut d'ailleurs une des motivations de la création en 1956 de la CNAP-Confédération Nationale des Associations de Parents qui couvrait l'ensemble de l'enseignement catholique, tant en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie, soit plus de 50 % des écoles belges. Il s'est agi d'un mode très actif et efficace de participation.
- Créateurs de nombreuses écoles, des parents puis leurs familles ont participé aux organes de « leurs » écoles. Ce fut notamment lorsque ces écoles après 1921 prirent la forme d'ASBL – association sans but lucratif.
- Cette participation aux PO s'est accentuée lorsque les structures ecclésiastiques catholiques se sont progressivement dégagées de leurs écoles en substituant des ASBL dans lesquelles il y avait souvent des parents.
- A côté du financement direct, il y a les interventions ponctuelles des parents. Avec nos enfants, combien d'occasions de « participer » à la vie de l'école ; forte dans l'école maternelle et primaire, se réduisant progressivement dans le secondaire. Aujourd'hui on vit une régression liée aux modes de vie et de travail qui rendent les parents moins disponibles, indépendamment de la tendance individualiste de nos sociétés.

Ces dernières années, on a observé une tendance à « institutionnaliser » la participation parentale dans les 3 Communautés. Les indicateurs devraient permettre d'en apprécier l'effectivité. Il devrait y avoir progrès. Est-ce le cas ?

### **Instruments internationaux et régionaux : Belgique**

Concernant les instruments **internationaux**, la Belgique a ratifié :

- Le Pacte des droits économiques sociaux et culturels
- Le Pacte des droits civils et politiques
- La Convention des droits de l'enfant
- La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes

Elle n'a pas ratifié :

- La Convention relative à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement
- La Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants

Concernant les instruments **régionaux**, le Belgique a ratifié :

- La Convention européenne des droits de l'homme
- Le Protocole n°1 à la Convention

Elle n'a pas ratifié :

- La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

---

<sup>6</sup> les points de vue peuvent être et sont forcément divergents.

## Communauté Française de Belgique (CFB)

### Evolution historique du processus législatif portant sur la participation des parents dans l'enseignement obligatoire

Le site [Enseignement.be](http://Enseignement.be) de la CFB (fiche CFB en **annexe 4**) donne une information très complète sur les dispositifs législatifs en vigueur : Textes fondateurs (fiche CFB en **annexe 5**)

La situation en CFB est d'abord déterminée par les textes fondateurs au niveau national belge dont l'évolution a été signalée dans l'introduction commune aux 3 Communautés: Constitution, Pacte scolaire et Obligation scolaire auxquels les Communautés ne peuvent déroger.

Dans le cadre de sa compétence « souveraine <sup>7</sup> » la CFB a édicté de nombreux décrets et circulaires pour organiser l'enseignement dont plusieurs ont eu une influence sur l'implication parentale :

**a. Le décret « missions »** du 24 juillet 1997 (**annexe 6**): il s'est agi pour la plus grande part d'une codification de tout ce qui concernait l'enseignement obligatoire en CFB même s'il s'est vu ultérieurement souvent considéré comme un document novateur ; il a davantage confirmé les tendances novatrices en œuvre au sein de la CFB. Les vrais débats se sont situés non pas au niveau des objectifs poursuivis (= les missions), largement partagés, mais au niveau des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. <sup>8</sup>

A noter en particulier :

le chap VII sur les projets éducatif, pédagogique et d'établissement :

L'instauration dans chaque école d'un **conseil de participation** compétent pour le projet d'établissement et les rapports d'activité (obligatoires) soumis par le PO avec une composante parentale obligatoire (fiche CFB en **annexe 7**),

La **reconnaissance officielle des 2 fédérations d'AP** comme partenaire de droit au niveau de la CFB

le chap IX sur les modalités d'inscription et les exclusions (droits et recours)

le chap X sur les recours contre les conseils de classe du secondaire

le chap XI de la gratuité de l'accès à l'enseignement : interdiction du minerval et stricte limitation des frais pouvant être demandés aux parents

**b. Le décret « discriminations positives »** du 30 juin 1998 (fiche CFB en **annexe 8** et texte en **annexe 9**). Outre les mesures générales pour soutenir les écoles avec un public défavorisé et

---

<sup>7</sup> **Souveraine** dans le sens que cette compétence n'est **pas déléguée par l'Etat** mais résulte d'une nouvelle répartition des compétences historiques de l'Etat National belge en 3 entités autonomes (état fédéral, régions, communautés) sans préséance de l'une sur l'autre et dont les **normes** sont **équipollentes** : le fait que le terme « loi » est réservé au seul niveau fédéral n'implique pas qu'elle ait préséance sur les « décrets » des régions et des communautés. Si ces dernières ne peuvent déroger à l'obligation scolaire c'est parce que cette compétence est demeurée au niveau fédéral.

<sup>8</sup> Un bon exemple est donné par le 4<sup>e</sup> objectif : assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale. L'objectif en lui-même ne donna lieu à aucune discussion mais bien la manière de l'entendre et de ses implications au niveau des moyens pour le réaliser.

prévenir décrochage scolaire, absentéisme et violence, le décret traite du mineur exclu ou en voie d'exclusion ainsi que de l'admission des mineurs en séjour illégal.

c. Le **décret « pilotage »** du 27 mars 2002 (voir fiche CFB en **annexe 10** et texte en **annexe 11**) qui consacre en Communauté française la participation des parents au niveau macro de l'enseignement, soit au niveau ministériel.

d. La circulaire **« gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances »** pour l'année 2005-2006 (voir texte en **annexe 12**). La ministre entendait encadrer davantage tout ce qui peut constituer un coût de scolarité à charge des familles.

- limitation des frais demandés aux parents
- augmentation concomitante des moyens octroyés aux écoles
- encouragement à freiner les dépenses pour que les activités soient accessibles à toutes les familles

Cette démarche s'inscrivait dans la volonté de lutter contre la ségrégation scolaire et le manque d'équité encore trop manifeste dans le système éducatif de la CFB.

e. Le **décret « associations de parents et organisations représentatives des parents d'élèves au niveau communautaire »** du 30 avril 2009 (voir texte en **annexe 13**).

Le chap 1 crée le cadre d'une AP que les parents peuvent créer dans chaque école et à défaut, que le PO doit mettre en œuvre en collaboration avec le conseil de participation et l'organisation fédérative reconnue par le décret Missions. L'objectif est de favoriser la participation active de tous les parents en liaison avec les conseils de participation. Le décret précise aussi diverses modalités qui favorisent l'intégration de l'AP au sein de la communauté scolaire.

Le chap 2 précise les missions assignées aux 2 fédérations d'AP, l'une pour l'enseignement officiel, l'autre pour l'enseignement catholique, en particulier « susciter la participation active de tous les parents et leur proposer des formations spécifiques en vue de jouer pleinement leur rôle de représentants ». Le décret prévoit aussi pour la 1<sup>ère</sup> fois des moyens financiers structurels.

### **Conseils consultatifs**

Le législateur a mis en place diverses commissions et conseils consultatifs qui sont des partenaires à part entière dans le domaine de l'enseignement. La fiche CFB en **annexe 14** est loin d'être exhaustive. Il y a sans doute un excès de ce type mais il est à noter que souvent il y a eu une place spécifique reconnue aux parents.

Des précisions seront données plus loin sur :

- Le **Conseils des parents** d'élèves mis en place au niveau national en 1970 et communautarisé en 1989 mais dont le rôle s'est fortement atténué suite à la création de nouveaux organes au niveau macro :
- Le **Conseil de l'Education et de la Formation (CEF)** mis en place au début des années 90
- La **Commission de Pilotage (COPI)** créée en 2002 .

Pour être complet il faut mentionner les participations dites « conventionnelles ». Non imposées légalement, elles sont effectives et efficaces ; elles se sont souvent développées avant l'intervention du législateur. Ces pratiques ont été particulièrement vivaces dans l'enseignement libre, un exemple étant la mise en place de « commissions de concertation » lors de l'introduction de l'enseignement rénové dans les années 70. Y participaient les diverses fractions ou acteurs habituels de l'école : PO, direction, enseignants, syndicats, parents. Quand la loi dans les années 90 a généralisé ce modèle mais sans reprendre les parents, l'enseignement libre a maintenu en parallèle l'ancien mode dont les organes légalement institués suivent les avis. Les parents sont donc restés dans le circuit. Cette procédure « convenue » entre partenaires, dont les parents, a contribué au développement d'une « culture de participation ». Cette participation s'est avérée le plus souvent efficace parce qu'elle était très proche des écoles<sup>9</sup>.

La présente recherche étant ciblée sur les droits, nous n'avons pas développé ce point.

### Utilisation des indicateurs et résultats obtenus : (CFB)

<b>DROIT D'INFORMATION (droit individuel)</b>	
<p><b>1. Quelles informations sont mises à disposition des parents et parmi ces informations lesquelles sont mises à disposition de façon obligatoire ?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ critères d'admission</li> <li>▪ organisation du système scolaire (par ex : curriculum et modalités d'évaluation des élèves, organes de participation, information sur les mécanismes de recours, bourses ou aides)</li> <li>▪ projet d'établissement (s'il existe)</li> <li>▪ organisation de l'école. (par ex : accueil en dehors heures école, conciliation horaire de travail, cantine, évolution du parcours éducatif moyennant tutoring)</li> <li>▪ évaluation de l'établissement (par ex : PISA, résultats fin études -baccalauréat, maturité- évaluations nationales, évaluations internes)</li> </ul>	<p><b>15</b></p> <p><b>15</b></p> <p><b>15</b></p> <p><b>15</b></p> <p><b>0</b></p>

- La CFB offre un site internet enseignement.be extrêmement complet et bien fait, accessible en principe à tous. Indépendamment d'avoir ou non l'accès, la question demeure de savoir si les parents l'utilisent.
- Plus de 95% des enfants sont scolarisés dès la maternelle (le jardin d'enfants), où les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de 2 ½. S'il y a une telle généralisation de l'entrée à l'école dès le plus jeune âge, on peut en inférer qu'une information pour les parents existe et est disponible pour la très grande majorité. Consacrer plus de temps et de moyens à une info obligatoire avant l'école ne semble pas dès lors une priorité.
- Les exceptions concernent majoritairement des publics défavorisés, notamment dans le quart monde, pour lesquels les besoins dépassent largement celui de l'information scolaire. La problématique déborde largement le cadre scolaire et la solution est davantage d'accroître les personnes pouvant prendre en charge ces populations que de multiplier les droits – et les obligations – sans se soucier suffisamment de leur

<sup>9</sup> A noter que dans ce cas précis, il s'agit d'un fonctionnement au niveau intermédiaire (dit « méso »), niveau nettement moins fréquent en CFB.

opérationnalité. D'où les doutes sur l'efficacité d'un simple abaissement de l'obligation scolaire ( p ex de 6 à 5 ans) sans l'accompagner de mesures visant à intégrer davantage ces publics marginaux ou marginalisés.

- Vu la liberté de choix, il n'y a pas de critères d'admission dans l'école obligatoire en dehors de l'âge d'entrée à l'école. Se pose néanmoins la question de ***l'égalité d'accès*** à telle ou telle école qui a pris une proportion considérable au niveau de secondaire avec les débats autour du **décret « inscriptions »**. S'il y a un assez large consensus sur le refus d'écoles ghettos, dans un sens ou l'autre, il y a de solides divergences sur la manière d'y parvenir. Le gouvernement précédent avait privilégié une approche réglementaire, très administrative derrière laquelle il y avait de nombreux « nostalgiques (!) » d'une carte scolaire que la Belgique n'a jamais connue pour les raisons explicitées ci-dessus. Le gouvernement actuel de la CFB a passé un nouveau décret pour améliorer le précédent mais le débat n'est pas clos. La question de l'égalité n'est pas encore résolue mais l'aborde-t-on de la bonne manière? S'il nous paraît important de sauvegarder la ***liberté de choix*** (voir plus loin), il ne faut pas se cacher que derrière la liberté et le pragmatisme réel des non-interventionnistes (du moins de cette manière), il y a des partisans du statu quo leur assurant des écoles où l'accès est de fait restreint.
  - Lors de et après l'inscription à l'école il y a une panoplie d'informations sur l'école et les études, les unes obligatoires (art 79 décret Missions)<sup>10</sup>, d'autres non ; dans bien des cas les obligations légales ont sanctionné des pratiques existantes mais la loi peut avoir l'avantage de les généraliser, avec le risque toutefois que le côté bureaucratique en réduise l'efficacité et la motivation des acteurs.
  - des projets d'établissement sont requis dans toutes les écoles qui s'accompagnent d'informations sur l'organisation de l'école en ce compris les possibilités de rencontres entre les parents et l'école ;
  - L'évaluation de l'établissement se communique largement par le bouche à oreille avec les erreurs et préjugés que cela implique. Dans un souci de ne pas accroître la concurrence entre les écoles (et les réseaux) la loi interdit toute utilisation de données pouvant conduire à une évaluation par établissement<sup>11</sup>. L'inconvénient c'est que le laisser-dire fait son effet et débouche naturellement sur la publicité comparative que l'interdiction de publicité des résultats voulait éviter.
- Il y a quelques années, dans le contexte des résultats PISA montrant des faiblesses en CFB, certains étaient partisans d'une transparence accrue couplée avec une information critique permettant des mieux apprécier des statistiques comme PISA. Le contexte majoritaire y était opposé mais les raisons étaient de nature variée, depuis ne pas vouloir accentuer le « marché » jusqu'à la peur de toute remise en cause. Tôt ou tard il faudra aborder l'évaluation de manière plus critique et responsable

<b>2. L'information est-elle adaptée aux caractéristiques des parents de l'école ?</b> (Information traduite en plusieurs langues, mécanismes pour informer les familles à risque)	<b>10</b>
---	-----------

- Les écoles ont consenti de gros efforts pour s'ouvrir surtout dans les grandes villes à l'afflux de populations étrangères ; ce n'est sans doute jamais assez mais l'ampleur et les diversités migratoires sont telles !

<sup>10</sup> La direction doit fournir préalablement à l'inscription : projets éducatif et pédagogique du PO, projet d'établissement, règlement des études, règlement d'ordre intérieur (= ROI dont sanctions et recours) ( voir fiche CFB en **annexe 15** pour le primaire applicable également dans le secondaire).

<sup>11</sup> de même qu'on a restreint voire aboli la communication des évaluations personnelles.

- Il faut aussi tenir compte du contexte linguistique délicat du pays : chaque Communauté est à la fois soucieuse d'ouverture et de sauvegarder son identité culturelle ; bien des écoles des centres urbains connaissent une majorité allochtone.

## TOTAL DROIT D'INFORMATION 70/100

DROIT DE CHOISIR (droit individuel)	
<b>1. Existe-t-il un paysage diversifié de projets d'établissements ?</b>	<b>50</b>

- **OUI** : grande diversité de projets d'établissement, chaque école ayant l'obligation d'avoir le sien propre ;
- Rappelons la diversité des réseaux connaissant eux-mêmes une grande diversité : dans le réseau officiel des communes (très actives au niveau primaire), chaque commune est son propre PO et les plus que 300 communes sont loin d'avoir les mêmes profils. Dans le réseau libre, les différences sont réelles, même au sein du réseau catholique ; elles sont souvent héritées de l'histoire des 100 à 150 dernières années. Il y aussi des écoles d'autres confessions ainsi que des écoles non confessionnelles a profil pédagogique spécifique (Montessori, Steiner, Decroly, Hamaide ...)
- La généralisation de l'enseignement depuis les années 60 a augmenté considérablement la mixité sociale dans la grande majorité des écoles que l'accroissement considérable de populations migrantes de milieu moins favorisé a remise en cause.

<b>2. Existe-t-il des mesures financières permettant aux parents de faire le choix d'écoles «autres que celles des pouvoirs publics» ?</b> (article 13 du PIDESC, al. 3 et 4.)	<b>50</b>
--	-----------

- **OUI** suite au **Pacte scolaire** qui a généralisé les subventions pour toutes les écoles et permis que tout élève fréquentant une école autre que celle des pouvoirs publics soit également scolarisé gratuitement (pas de frais obligatoires)
  - la **généralisation** des subventions traitements des enseignants aux écoles « libres » a permis à ces écoles d'avoir les mêmes ressources en termes d'enseignants ;
  - la **limitation** toutefois des subventions de fonctionnement à 75% de celles de l'officiel comme celle d'autres financements plus ciblés tels qu'internats, bâtiments, ... peut tempérer cette liberté en raison de leur impact sur les ressources des PO et les prestations offertes. Avec moins de ressources, il est le plus souvent difficile pour un gestionnaire d'assurer les mêmes prestations, d'autant que les subventions servies ont été inférieures aux prescriptions légales. Mais ces limitations ne sont pas directement pénalisantes pour les parents.
  - un **rattrapage**<sup>12</sup> est en cours. On a calculé il y a quelques années le différentiel de financement entre le libre et l'officiel ce qui avait amené le gouvernement à planifier un rattrapage d'autant qu'il apparaissait clairement que l'élève du libre coûtait moins aux finances publiques que celui de l'officiel.

<sup>12</sup> Par ex enfin atteindre les 75 % de fonctionnement prévus en 1959 et non appliqués.



- **OUI** également si l'on applique correctement le régime des « **avantages sociaux** » qui consiste à ce que tout pouvoir communal attribuant des avantages aux élèves de ses écoles communales doit les étendre aux autres écoles sur son territoire.
- Ce souci d'**égalité de traitement** est plus que jamais nécessaire pour assurer une vraie possibilité de choix, d'autant que
  - les ressources historiques de nombreuses écoles libres se sont taries ; l'interdiction de tout minerval a été positive pour les parents, pas nécessairement pour leurs écoles avec l'obligation de recourir aux contributions volontaires forcément plus aléatoires ;
  - dans le même souci démocratique, on a de plus en plus limité les frais scolaires pouvant être réclamés aux parents ; de nouveau les parents s'en sont trouvés mieux mais pas nécessairement leurs écoles qui dans certains cas pouvaient y trouver un financement compensatoire ;<sup>13</sup>

**TOTAL DROIT DE CHOISIR 100/100**

<b>DROIT DE RECOURS (droits individuels)</b>	
<b>1. Existe-t-il des mécanismes permettant d'exercer le droit de recours et sur quels sujets?</b>	<b>12</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ admission</li> <li>▪ mesures disciplinaires</li> <li>▪ évaluation (redoublement, orientation)</li> <li>▪ droit de participation</li> <li>▪ décisions des organes de participation</li> </ul>	<b>12</b> <b>12</b> <b>12</b> <b>12</b> <b>12</b>

- **OUI** : vu la possibilité de faire recours sur toute procédure administrative qui ne serait pas respectée devant les tribunaux administratifs (**Conseil d'Etat**);
- **OUI** : les **décrets** ont instauré ce droit dans des cas bien spécifiques :
  - recours sur les refus d'inscription et exclusion (ch IX du décret Missions)
  - recours au terme du primaire contre le refus d'octroi du certificat d'études de base CEB (voir fiche CFB en **annexe 16** et décret 2 juin 2006) ; à mettre en lien avec les dispositions du décret sur l'école de la réussite (organisation en 3 cycles et sans redoublement) qui limite de facto les occasions de recours vu qu'en principe on ne double plus (voir fiches CFB et **annexes 17 et 18**)
  - Possibilité de recours contre les décisions de conseils de classe en secondaire (ch X Décret Missions, voir fiche CFB et **annexe 19**) ;
- Il importe toutefois de bien situer le contexte des recours : s'agira-t-il d'un examen sur base purement procédurale ou l'opportunité d'un examen sur le fond de la décision ?<sup>14</sup>. Si le principe du recours est **positif** pour les parents, force est de

<sup>13</sup> L'impact de nombreuses mesures, bonnes dans leur principe, est parfois dommageable dans la pratique du fait que la CFB est structurellement à court de financement, situation liée à la situation économique mais aussi à l'évolution du pays et l'appauvrissement relatif de sa communauté francophone. A titre de comparaison, en matière de frais réclamés aux parents, les interdictions récentes de la Vlaamse Gemeenschap se sont accompagnées d'un financement à due concurrence ;

<sup>14</sup> Quand j'étais président d'une des 2 fédérations de parents en CFB, il m'était revenu qu'une raison pour laquelle davantage de recours seraient acceptés dans l'enseignement libre que dans l'enseignement officiel pourrait être une approche qui intégrait davantage le fond que le seul aspect de procédure.

constater que ce droit a aussi entraîné des **dérives** par rapport à son objectif avec des implications parfois dommageables pour l'école : systématisation ou durcissement dans les démarches <sup>15</sup> conduisant certaines écoles à des réflexes défensifs : plutôt laisser aller les choses que de s'exposer à des recours. Dans ces cas on a complètement loupé l'objectif de part et d'autre.

- Pour ce qui est des décisions des organes de participation, on peut dire que ce point n'est guère applicable vu la nature des délibérations. On pourrait toutefois aussi faire valoir que la possibilité de recours est implicite contre toute décision qui ne respecterait pas les principes de son fonctionnement.
  
- NOA BENE : Pour apprécier correctement la situation prévalant en Communauté française, il est éclairant de signaler que pour les commissions de concertation de nature « conventionnelle » fonctionnant depuis de nombreuses années dans l'enseignement secondaire catholique pour l'organisation des études (création de filières, choix d'options, ...) , le système mis au point comportait depuis des années au niveau « macro » du réseau sa « commission des recours » où les parents se retrouvaient à part entière avec les syndicats et les directions dans le même partenariat qu'au niveau décentralisé des commissions de concertation ;  
 Cette procédure fonctionne toujours même après l'instauration d'une procédure légale moins participative. Les organes légaux ont en effet convenu de suivre les décisions ou recommandations des organes conventionnels. Ce bon exemple de « good practice » n'est possible que dans une culture positive de la participation.

<b>2. Les mécanismes de recours sont-ils efficaces ? Selon les normes en vigueur :</b>	
▪ existe-t-il un délai que l'instance la plus proche (directeur, conseil d'établissement) doit respecter ?	<b>20</b>
▪ les réponses doivent-elles être motivées ?	<b>20</b>

- sur les délais **Oui**.
  - Les délais pour les procédures spécifiques à l'enseignement ont été prévus très courts pour que l'élève et sa famille ne soient pas mis dans une situation incertaine et préjudiciable. Sur papier, c'est bon mais sur le plan pratique a-t-on atteint les buts de cette réforme ?
  - La situation est différente si on utilise la voie des procédures administratives de caractère général, d'autant que le Conseil d'Etat est encombré et que les procédures d'introduction sont plus lourdes , coûteuses et prennent plus de temps.
- Sur les motivations, **OUI** : idem.

**TOTAL DROIT DE RECOURS 100/100**

---

<sup>15</sup> Le recours à des avocats n'y serait pas étranger



- Au niveau **communautaire** (équivalent en Belgique de national/central ailleurs), les parents ont été reconnus comme **membres de droit** des instances créées en matière d'enseignement ; ils y participent comme acteurs de l'école :
  - Le **Conseil de parents d'élèves** créé en 1970 comme organe de consultation du Ministre au niveau national (donc avec les Flamands); a été communautarisé en 1989. Regroupant sur base paritaire les représentants des fédérations de parents (2 x 6) et des parents désignés par le Ministre sur proposition des AP (12) . Son rôle s'est fortement affaibli suite à la création de nouveaux organes au niveau « macro » ;
  - Le **Conseil de l'Education et de la Formation** (CEF) créé au début des années 90 pour sortir de la crise (nième !) de l'école. Les parents sont une des composantes mises sur un pied d'égalité : PO, syndicats, parents, administration. Il a été très actif dans les années 90 et appelé à donner de nombreux Avis sur toutes les mesures et réformes édictées dans ces années. Comme pour les autres fractions, l'avis des parents est forcément minoritaire dans un Conseil agissant par consensus plutôt qu'en imposant des avis majoritaires. Cette pratique va de pair avec la possibilité des notes de minorité pour nuancer un Avis sans s'opposer totalement à la proposition ;
  - La **commission de pilotage** (COPI) a été mise sur pied en 2002 pour améliorer le pilotage du système éducatif en CFB. A rapidement pris le pas sur le CEF, le pouvoir de décision et d'impulsion s'étant déplacé – avec pratiquement les mêmes acteurs – d'une institution à l'autre. Le CEF est demeuré plus théorique, la COPI plus axée sur le comment et la mise en œuvre. Mais les mêmes freins ont joué tant pour prévenir tout changement radical que pour cadenciser des pistes de développement dans une subtile « paix armée » entre principaux acteurs professionnels de l'école
    - un « lieu de pouvoir » que le Ministre cherchera à se concilier
    - Peu d'autonomie dans son agenda mais tous les gros dossiers y sont ;
    - Avis purement consultatifs mais d'influence considérable d'autant que ses compétences reconnues par décret sont très larges <sup>17</sup>
    - Les parents y ont une réelle possibilité d'influence pour autant qu'ils puissent techniquement et physiquement en être ;

<b>2. Dans les organes de participation, quel est le type de représentation prévue pour les parents (minoritaire, paritaire, majoritaire) ?</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablissement</li> </ul>	0
<ul style="list-style-type: none"> <li>• National/Central</li> </ul>	0

- **L'échelle de cotation retenue ne paraît pas être significative.** Pour nous, qui dit participation dit partage. Quand il y a plus de 2 parties constituantes, chaque partie est forcément minoritaire alors même qu'elles se situent sur le même pied ce que certains considèrent comme le critère de parité. 5 serait la cotation réaliste alors qu'en application du mode d'emploi ce doit être 0.

<sup>17</sup> elle rend des **avis motivés** importants mais le pouvoir décisionnel reste aux mains de l'exécutif et de l'administration (quand ils en ont la compétence) ou des organes fédérateurs de PO.

A noter que ces organes fédérateurs de PO ont développé du moins certains d'entre eux, des rapports de participation avec parents et syndicats. C'est le cas de l'enseignement catholique où les parents sont avec les directions, les syndicats et les PO une fraction constitutive du COGEC (Conseil General de l'enseignement catholique) qui se réunit chaque mois. Certains de mes collègues de l'officiel regrettaient de ne pas avoir la même relation structurelle avec leurs autorités.

- Des parents majoritaires peuvent se concevoir mais est-ce alors de la réelle participation ?
- Par ailleurs d'un pays à l'autre, que comparons nous ? Au Danemark les parents sont majoritaires dans la gestion de l'école mais ils n'ont aucune compétence pour recruter les enseignants ; d'où leur surprise d'apprendre que dans le PO de mon école primaire, nous engageons comme membres du PO les enseignants de l'école.
- Les mêmes considérations valent tant au niveau de l'établissement que de la communauté

<b>3. L'Etat recueille-t-il régulièrement l'opinion des parents ?</b>	<b>0</b>
---	----------

- **L'échelle de cotation retenue ne semble pas non plus significative.**
- A la question de savoir si l'Etat recueille de façon régulière l'opinion des parents la réponse serait **OUI** si l'on considère les divers organes signalés plus haut dans la réponse à la question n°1. On peut dire en effet qu'au niveau communautaire, le pouvoir politique **recueille en continu** l'opinion des représentants des parents ; pour ces derniers, une question cruciale est de **s'assurer le contact avec la base parentale** et ce le plus largement possible. N'est-ce pas dans ce domaine qu'il faudrait agir prioritairement ?<sup>18</sup>
- Si par contre on ne vise que la consultation directe de tous les parents, la réponse est clairement : **NON** en dehors des élections.
- On peut toutefois se demander si ainsi posée de manière restrictive la question est opérationnellement pertinente : est-il souhaitable (prioritaire?) de mettre en place une telle consultation régulière de tous les parents ? Non pas que ce type d'informations soit inintéressant mais nous pensons davantage à sa mise en œuvre et son exploitation. Quiconque a procédé à des enquêtes dans les écoles a eu l'expérience de leurs difficultés, ce qui ne signifie pas leur manque d'intérêt.
- A noter également que si une telle consultation pouvait être organisée, encore faut-il pour qu'elle soit source d'avancées qu'elle soit bien préparée – a priori plutôt ciblée sur des points précis que trop générale - et plus particulièrement qu'elle intègre une « **vue parentale** » qui aujourd'hui n'est pas nécessairement intégrée par les autres acteurs de l'école.
- De la cotation zéro, il serait peu judicieux de conclure que l'Etat ne veut pas être attentif à l'opinion des parents. Leurs représentants sont en effet engagés dans tout un système où la consultation est régulière<sup>19</sup> voire à certains moments permanente<sup>20</sup>, en particulier sur certains dossiers chauds où le politique cherche à obtenir l'assentiment à ses projets ; a contrario, quand le politique cherche à se passer de l'avis des acteurs, dont les parents, ces derniers requièrent – et généralement obtiennent – une discussion avec l'autorité, ce qui ne signifie pas qu'ils soient écoutés.
- pour donner une image plus complète de la réalité dans ce domaine sensible de la communication-représentation, il convient de mentionner la consultation structurelle des parents à travers divers organes « paritaires » (tels les Conseils généraux de certains

<sup>18</sup> Cette problématique est commune à tout nos systèmes représentatifs ; d'autant que rares sont les pays ayant une culture référendaire à la suisse.

<sup>19</sup> J'ai connu la cadence CEF 2 x par mois et COPI mensuelle

<sup>20</sup> par ex la mise en place sur plusieurs mois du « Contrat pour l'Ecole » en début d'une législature, à raison de plusieurs réunions par semaine ;

réseaux) qui eux-mêmes sont des acteurs écoutés des autorités. Le pouvoir d'influence des parents s'accroît lorsque leurs revendications sont partagées par les autres acteurs (PO, directions, syndicats,...) ; ce peut être un levier plus important que le seul avis d'une organisation parentale que ceux qui ne partagent pas leurs opinions qualifient aisément de « corporatiste ».

#### 4. Existe-t-il un dispositif de formation des parents ?

15

- une des raisons du soutien, notamment financier, donné aux fédérations de parents est d'assurer une « éducation permanente » des parents et une formation de leurs représentants. Ces tâches sont une de leurs principales activités, menées par les permanents mis à leur disposition grâce aux subventions ;
- Il n'y a pas d'institut spécifique de formation des parents mais des formations existent tantôt publiques tantôt privées, en particulier dans le « non marchand », que de nombreux parents ont l'occasion de suivre ;
- imparfait mais il y a quelque chose.

**TOTAL DROIT DE PARTICIPATION 45/100**

**INDICATEUR GLOBAL**

**78,75 /100**

## Conclusions

Au terme de cette recherche, on peut noter que le mot participation peut être pris dans des sens très divers. Dans la culture belge, participer implique de partager et se référerait plus limitativement au 4<sup>ième</sup> droit « collectif », excluant par principe d'en être majoritaire. Les droits « individuels » sont très importants et revendiqués mais ils ne seraient guère compris comme une participation !

Sur papier, l'indicateur global paraît plutôt positif. Toutefois nous pensons que certains indicateurs retenus ne sont que modérément ou partiellement significatifs de la réalité vécue. Ne faudrait-il pas affiner ceux-ci de manière à mieux saisir l'opérationnalité des droits mis en avant pour les parents ?

Il ne suffit pas d'avoir des textes, encore faut-il qu'ils soient opérationnels. En effet, quand les textes consacrent des droits, l'essentiel est de les faire vivre. On peut concevoir que l'octroi de droits soit considéré comme une étape prioritaire, le reste devant suivre. Sans remettre en cause l'opportunité d'un tel octroi, encore faut-il qu'il soit exercé par les titulaires et que les procédures fonctionnent.

Nous pensons que dans la pratique la participation peut être plus avancée que la situation strictement légale et son application ne le feraient penser. L'octroi d'un droit peut ne pas constituer une réelle avancée. Une expérience intéressante a été la généralisation par décret du conseil de participation. A côté des cas positifs, il y a eu un nombre non négligeable de cas où ces conseils qui existaient de manière conventionnelle se sont figés. Les motifs pouvaient être divers mais ce que nous pensons devoir retenir c'est que la promulgation de droits ne

suffit pas si elle ne s'accompagne d'un certain nombre de mesures, parfois fort pratiques, qui permettent leur mise en œuvre et favorisent leur enracinement dans notre vie quotidienne.

Pour parvenir à cette opérationnalité, la mise en place d'une information accessible et de qualité est fondamentale. Cette information implique des progrès en matière d'évaluation objective et transparente, laquelle peut susciter de vives réticences. Il faut toutefois éviter que le monde de l'école ne cède à la tentation du repli sur soi dans un réflexe d'auto-défense. Les vraies réponses sont ouverture, transparence et formation des acteurs.

Il est vrai que les débordements de certains parents sont de nature à compromettre toute approche participative. C'est d'ailleurs vrai aussi de certaines pratiques qui volontairement ou non vident toute participation de son contenu et découragent les parents. Participer c'est vouloir **travailler ensemble à un « projet commun »**. C'est dans cette perspective que nous avons il y a quelques années proposé <sup>21</sup> comme piste susceptible de rallier les différents acteurs autour d'un tel projet commun, d'assigner comme objectif à chaque école **la réussite de tous ses élèves** et d'en mesurer l'effectivité ; cela s'accompagnait d'un soutien privilégié aux écoles confrontées à un plus grand nombre d'échecs ou dit en termes plus positifs, de plus grandes difficultés de faire réussir. On pouvait ainsi passer d'une attitude parfois conflictuelle entre parents et école à un **échange** plus fructueux de voir « ensemble » ce que l'on pouvait faire pour faire réussir l'élève, objet commun de toutes les sollicitudes ; et dans le cas où les parents étaient défaillants, comment pallier cette carence. Cette approche, non contestée dans son principe, a semblé cependant relever de la réforme « copernicienne » dans son application. Nous persistons à penser que se fixer un tel objectif commun peut être mobilisateur des énergies et incitateur à le réaliser ensemble en y participant.

Il faut donc intégrer les parents. On peut observer que ceux-ci sont souvent à la fois courtisés et tenus en marge par les autres acteurs de l'école : pouvoir politique, PO, directions et syndicats se retrouvent plus facilement ensemble dans leurs préoccupations de se ménager les compromis requis pour faire fonctionner l'école. Il y a consensus pour reconnaître le rôle des parents et leurs droits, mêlé de réticence à leur donner trop de place.

Pour avoir des **parents actifs et positifs**, il faut

- au lieu de se plaindre des démissions ou agressions parentales, jouer le jeu avec ceux qui sont là et rechercher les possibilités de travail avec ceux qui sont présents et positifs. Cela suppose que l'on soit réellement désireux de participation.
- leur donner les moyens d'être partenaires et d'exercer leurs droits. Au-delà de l'individualisme ambiant, c'est la moindre disponibilité vécue par les parents (ils ne sont pas les seuls !) dans la vie actuelle qui handicape la participation et l'exercice correct des droits. Edicter ceux-ci ne suffit pas si cela ne s'accompagne pas de mesures, souvent fort pratiques, qui en permettent l'exercice. Nous ne pensons pas qu'en ce domaine, la consultation régulière de tous soit la première priorité.

Si nous pouvons observer en Belgique une **culture historique** de participation parentale<sup>22</sup>, il faut être conscient que bien qu'inscrite dans ses structures, la participation ne peut

---

<sup>21</sup> Cfr Memorandum de l'UFAPEC 2004 sachant que cela pouvait être largement partagé si on repensait vraiment la finalité de l'école et l'affectation de fonds publics considérables

<sup>22</sup> Peut être plus accentuée dans l'enseignement catholique qui représente encore aujourd'hui plus de 50% des écoles en CFB, elle est loin d'être absente dans l'enseignement officiel. A noter toutefois en ce qui concerne ce dernier, a fortiori au niveau communal, qu'un point à rencontrer pourrait être une

subsister que si les nouvelles générations y sont sensibles et ont les moyens de la pratiquer à tous les niveaux. Or les problèmes rencontrés dépassent les clivages des réseaux.<sup>23</sup>

Cette nécessité de moyens accrus est d'autant plus vive que, comme nous l'avons, le rôle de représentant de parents est de plus en plus difficile à assumer, au plus on est impliqué : technicité, disponibilité, représentativité sont des contraintes parfois écrasantes face aux autres participants qui sont en grande majorité des professionnels dans leurs propres structures.

Il ne suffit pas d'édicter des textes, encore faut-il qu'ils soient opérationnels.

Léopold de Callatay  
2010

---

réticence de certains responsables politiques à octroyer des pouvoirs aux parents sur base du raisonnement « moi échevin de l'enseignement je suis élu pour gérer mes écoles. Si on n'est pas d'accord je serai battu aux prochaines élections. Pourquoi voulez vous faire intervenir un pouvoir supplémentaire, le plus souvent non ou peu démocratique ? ». De même dans le secteur public, le rapport à l'autorité serait plus marqué entraînant moins d'autonomie, prise ou accordée, et laissant moins de place pour un partage de pouvoir ou de responsabilités avec les parents.

<sup>23</sup> Comment faire face aux parents quand ils deviennent (pas tous !) plus revendicatifs ou moins disponibles mentalement et physiquement à l'échange avec l'école ? quand ils ne connaissent pas la langue de l'école et que c'est l'élève qui doit être l'interprète ?



## **NOTE ANNEXE :**

La présente recherche n'a pas porté sur les deux autres Communautés du pays : Flamande et germanophone. A titre de comparaison, il nous paraît utile de signaler qu'en cette matière de la participation, la situation est assez proche de celle vécue en Communauté Française.

A noter pour ce qui est de la **Vlaamse Gemeenschap (VIG)** :

### **Evolution historique du processus législatif portant sur la participation des parents dans l'enseignement obligatoire :**

- même terreau commun : bases nationales (constitution, pacte scolaire, obligation scolaire)
- même évolution historique jusqu'en 1989
- même terreau ouvert à la participation parentale : 3 fédérations d'AP (1 pour l'enseignement catholique et 2 pour l'enseignement officiel)
- pour les écoles relevant de la VIG , ont créé un PO (inrichtende macht) distinct du ministère.
- ont créé un conseil de l'éducation (Vlaamse Onderwijsraad : VLOR)
- en 2004 ont édicté un nouveau décret sur les conseils d'école (schoolraden) établis dans chaque école et remplaçant les structures existantes en matière de participation (participatieraden).
- un site internet très complet onderwijs.vlaanderen
- dispositions similaires en matière de gratuité, de discriminations positives, accès

### **Indicateurs**

A priori leur application **VIG** devrait être assez proche :

- droit d'information à confirmer modalités similaires (probable)
- droit de choisir : identique 100/100
- droit de recours : à contrôler si similaire (probable)
- droit de participation : nuances dans les modalités mais esprit similaire
  - schoolraden avec sans doute une large autonomie ; il serait plus distinct de la direction qu'en CFB ;
  - VLOR idem que CEF ;
  - a priori modes paritaires comme en CFB
  - contact Etat : similaire (large tradition + impact syndical également puissant)