

De la structure légère de pilotage au Pacte pour un Enseignement d'excellence. Le glissement progressif d'un pilotage incitatif à un pilotage par les résultats et la reddition de comptes en Belgique francophone

Fabienne RENARD

Marc DEMEUSE

Jean CASTIN

Jérôme DAGNICOURT

Institut d'Administration scolaire, Université de Mons, Belgique

1. Introduction

Le pilotage du système éducatif en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) a été redéfini en 2017 par le « Pacte pour un Enseignement d'excellence »¹. Fruit d'un vaste travail collaboratif, impliquant de nombreux acteurs (enseignants, parents, membres de l'administration...), cette réforme a pour ambition de renforcer la qualité de l'enseignement pour tous les élèves (Renard et Demeuse, 2017). Dans ce cadre, l'un des moyens identifiés pour améliorer les performances de ce système éducatif, largement constitué en quasi-marché (Vandenberghe, 1998), et réduire les inégalités qui le caractérisent (Vandenberghe, 2002) a été de renforcer la gouvernance et la responsabilisation de ses différents acteurs, d'améliorer le pilotage du système éducatif et d'optimiser l'organisation et l'utilisation des ressources qui lui sont consacrées.

Nous nous intéresserons ici à la dimension « pilotage » à travers ses transformations et les tensions qui la structurent. La première partie de cet article s'attache à identifier ces tensions, tandis que la deuxième propose une description et une analyse des transformations successives des modes de régulation du système. La conclusion tente de dégager les éléments prégnants qui caractérisent cette évolution du pilotage et interroge l'efficacité des mesures mises en œuvre.

2. Un système décentralisé dès l'origine

Les analystes des politiques éducatives en Belgique, en particulier dans la partie francophone du pays, identifient trois tensions principales ou clivages qui permettent de mieux comprendre son évolution depuis son indépendance en 1830 (Wynants, 1998). Comme dans beaucoup d'autres pays, les équilibres parfois très délicats et dynamiques qui prévalent à chaque époque résultent de tensions qui s'expriment entre : (1) centralisation et décentralisation dans un État qui se fédéralise ; (2) initiatives privées, principalement catholiques, et contrôle public ; et (3) rapports de force entre groupes sociaux, sur la base de leur situation socio-économique et de leur accès à l'enseignement et à ses bénéfices. Nous avons choisi de traiter dans cette partie la première tension, car elle nous paraît au cœur de la dynamique qui lie les opérateurs d'enseignement et l'État le finançant. Si, depuis une vingtaine d'années, on assiste à des transformations profondes des politiques éducatives de nombreux pays, se caractérisant par une promotion de l'autonomie des établissements scolaires et encouragées par une politique de décentralisation (Orianne, Draelants et Donnay, 2008), la situation belge est un peu particulière. La Belgique a connu, dès son indépendance, la mise en place d'un système éducatif extrêmement décentralisé, souvent qualifié de libéral parce que basé sur la liberté constitutionnelle d'organiser des écoles² et, pour les parents, de choisir celle qu'ils considèrent la plus adaptée à leur enfant, compte tenu de leurs convictions philosophiques et religieuses. Cette spécificité, qui contraste avec la plupart des systèmes éducatifs européens durant le XIX^e siècle où l'École constitue un outil puissant de structuration de l'État-nation, persiste jusqu'aujourd'hui, dans un État belge relativement faible où le parti catholique considérait, au mieux, dès son origine, l'enseignement public comme « supplétif » (Demeuse, 2010). La décentralisation qui est observée dans les États voisins prend donc une autre forme dans le contexte belge où elle est acquise dès sa fondation : les pouvoirs organisateurs³ publics et privés y

1 Cet article s'inscrit principalement dans une approche interprétative (Van der Maren, 1996) et repose sur l'analyse de documents à caractère officiel/légal, dont le principal est l'*Avis n° 3 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence*, datant du 7 mars 2017. (http://enseignement.be/download.php?do_id=15735). Pour ne pas surcharger le texte, la référence sera généralement indiquée par la mention « Avis n° 3 » ou Pacte). L'analyse sera étayée par des références explicites à d'autres auteurs ayant traité de l'évolution du système de pilotage en Belgique francophone. Comme le titre de l'article l'indique, le fil conducteur sera la transformation d'un système éducatif relativement peu piloté vers un système de plus en plus régi par la reddition de comptes et le pilotage par les résultats, dans le contexte d'une très large liberté des acteurs et d'une régulation par le marché.

2 Les termes « école » et « établissement scolaire » sont utilisés de manière indistincte dans la suite du texte, car ils se réfèrent, qu'il s'agisse de l'enseignement maternel, primaire ou secondaire, à des structures administratives semblables.

3 Chaque école est sous l'autorité d'un pouvoir organisateur public ou privé. Les différents pouvoirs organisateurs se fédèrent en réseau. Quatre réseaux co-existent en Communauté française de Belgique : l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-

sont nombreux et se partagent la population scolaire dans un monde pilarisé (Mangez et Liénard, 2014) où l'autorité publique, comme les réseaux d'enseignement, tente de se faire une place.

Considérant les systèmes éducatifs européens, Mons (2004, p. 42) souligne combien la décentralisation constitue à partir des années 1980 « un des principaux instruments de politique éducative [...] et englobe une multitude de réformes éducatives », même si cette décentralisation peut recouvrir des politiques éducatives assez diversifiées et prend des formes variées selon les contextes nationaux (Rey, 2013). Les défenseurs de la décentralisation considèrent ainsi que « plus on rapproche la gestion scolaire des écoles, en transférant des compétences aux pouvoirs locaux, voire aux unités scolaires elles-mêmes, meilleure sera la fourniture de services éducatifs » (Mons, 2004, p. 47). En Belgique, la décentralisation s'exprime quant à elle à travers une modification des structures de l'État avec la communautarisation de l'enseignement, devenu compétence exclusive des Communautés française, flamande et germanophone en 1989.

Le 1^{er} janvier 1989, ces communautés se sont donc substituées à l'État central, devenu fédéral, et gèrent désormais les questions relatives à l'enseignement pour leur communauté, chacune suivant sa propre voie en matière d'enseignement et disposant d'un parlement, d'un gouvernement, d'une administration et d'une inspection propres, sans droit de regard de l'autorité fédérale ou des autres communautés.

Cette importante transformation des structures de l'État ne modifie cependant pas de façon très visible les structures de base de l'enseignement, constituées d'un très grand nombre de pouvoirs organisateurs publics ou privés jouissant d'une très large autonomie, au sein de chaque communauté linguistique. Pouvoirs organisateurs et directions d'école se retrouvent renforcés dans leurs compétences alors qu'en même temps, l'activité législative poursuit sa visée consistant à « rendre l'enseignement plus homogène et à rapprocher la situation des réseaux » (Maroy et Dupriez, 2000, p. 80).

Depuis l'indépendance nationale en 1830 et l'affirmation de la liberté d'enseignement par la première assemblée constituante (le Congrès national), l'histoire de notre système éducatif peut être lue à travers un subtil et progressif échange entre, d'une part, la mise en œuvre d'une régulation accrue d'un système libéral et, d'autre part, un financement public identique des écoles, quel que soit le statut public ou privé de celles-ci. Cela s'opère en dessinant à chaque fois un nouvel équilibre entre autonomie, très forte dès les origines, et responsabilité collective, quasiment absente au départ. Cette évolution ne s'est pas faite sans heurts puisqu'on évoque deux « guerres scolaires » et de très nombreuses escarmouches entre les différents acteurs du système. C'est la loi, dite du « Pacte scolaire » (1959), qui a mis fin à la deuxième « guerre scolaire » en satisfaisant deux demandes : celle de l'État de pouvoir ouvrir des écoles « partout où le besoin s'en fait sentir » et celle du réseau scolaire libre catholique de bénéficier de subventions élargies, équivalentes aux moyens de l'enseignement public. Cette loi précise également la notion de liberté d'enseignement inscrite dans la Constitution en y ajoutant la notion de « liberté pédagogique », reconnaissant aux pouvoirs organisateurs publics et privés la même liberté de déterminer leurs propres programmes, d'organiser et de mettre en œuvre l'évaluation et la certification des élèves et de définir leurs projets éducatif et pédagogique, tout en se soumettant notamment à l'inspection de l'État et à un certain nombre d'exigences en matière de salubrité des locaux et de qualification des enseignants.

La logique de quasi-marché constitue une autre caractéristique du système éducatif en Belgique francophone et s'explique par son histoire. Le libre choix des parents, envisagé au départ pour répondre à leurs choix philosophiques et religieux, s'est traduit progressivement, durant la seconde partie du XX^e siècle, en modèle davantage clientéliste. Ces éléments historiques permettent sans doute de mieux appréhender un système qui combine « un État relativement "faible" et des pouvoirs organisateurs ou des réseaux relativement puissants » (Maroy, 2010, p. 61).

3. La prise de conscience que le système éducatif belge francophone doit se réformer de manière substantielle

La prise de conscience de l'ampleur du redoublement (Crahay, 1992), facilitée par la conjonction de critiques émanant des chercheurs en pédagogie convaincus qu'il existe des alternatives plus favorables aux élèves et moins coûteuses pour le système (Crahay, 1996), constitue un des éléments déclencheurs des réformes initiées dans les années 90. En 1995-1996, la mise en place d'une interdiction de faire redoubler un élève après une première année d'enseignement secondaire a permis une chute du taux de redoublants de 8,5 à 1,9 %. Alors qu'en 2002-2003, après une période de stabilité, faisant suite à la possibilité d'organiser une année complémentaire directement après la première secondaire dès 2001, il atteint à nouveau les 8,5 % (Baye, Chenu, Crahay, Lafontaine et Monseur, 2014). Les données du Programme international de suivi des acquis des élèves (PISA) de 2012 mettent en évidence que la FWB se distingue par le taux de retard le plus élevé des pays industrialisés avec 48 % à 15 ans (OCDE, 2014).

Bruxelles ou Wallonie-Bruxelles Enseignement, l'enseignement officiel subventionné, l'enseignement libre confessionnel et l'enseignement libre non confessionnel. Les familles ont potentiellement une totale liberté d'inscription dans l'établissement scolaire de leur choix. Certains établissements n'appartiennent à aucun réseau.

Plusieurs rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1991) pointent également une absence de pilotage général du système éducatif, liée à l'inexistence d'un dispositif externe lui permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs généraux fixés. Un projet de décret relatif à la mise en place d'une structure légère de pilotage voit alors le jour, sous l'impulsion du secrétaire général du ministère de l'Enseignement. Une des missions de cette structure est de définir des objectifs pour le système éducatif, communs à l'ensemble des réseaux et constituant une ligne directrice pour l'enseignement, mais ce projet ne sera pas pris en considération par le ministre de l'Éducation de l'époque et devra attendre 1997 pour être intégré au décret « Missions »⁴.

3.1. Des mesures visant à « harmoniser » le système éducatif

Les premiers référentiels, définis en termes de compétences, voient néanmoins le jour en 1994, sous une forme expérimentale, sans réelle base légale et constituent une première balise commune, en cohérence de laquelle les programmes des différents réseaux devraient être construits. Ces référentiels seront modifiés et confirmés, à la suite du décret « Missions » de juillet 1997, en 1999.

Leur adoption légale a obligé les différents pouvoirs organisateurs à adapter le contenu de leurs programmes afin qu'ils correspondent aux exigences, notamment à l'approche par compétences préconisée par les textes légaux (Carette et Dupriez, 2009).

Avec l'aide de chercheurs en éducation (Demeuse et Soetewey, 2013), les premières épreuves externes non certificatives font leur apparition en 1994. Elles visent à informer les autorités sur les acquis des élèves d'une année d'étude donnée et sur l'évolution des acquis de cohortes d'élèves, à fournir des indicateurs dans une optique de pilotage stratégique et à permettre aux équipes pédagogiques d'apprécier l'efficacité de leurs actions par rapport à l'efficacité globale du système. Depuis 2006, tous les élèves de 2^e et 5^e primaire ainsi que de 2^e et 4^e secondaire y participent obligatoirement chaque année.

En 2007, une évaluation externe certificative identique pour tous les élèves, tous réseaux confondus, visant l'obtention du diplôme de fin de l'école primaire, sera mise en place et rendue obligatoire en 2009. C'est la première fois, en Belgique francophone, que les élèves sont évalués et certifiés sur la base des mêmes exigences. Auparavant, la responsabilité des établissements de se prononcer sur la réussite ou non des élèves passait par des épreuves locales et le niveau d'acquisition attendu variait selon les épreuves et/ou selon les établissements scolaires et leur contexte.

Ces différentes évaluations s'inscrivent dans une politique plus large destinée à mobiliser les établissements scolaires, impliquant un travail collectif de l'équipe éducative pour produire une activité pédagogique mieux adaptée aux spécificités du public, à partir d'indicateurs, issus notamment des évaluations externes (Dupriez, 2005). Celles-ci sont par ailleurs envisagées dans le but de soutenir la pratique réflexive des enseignants afin d'améliorer les pratiques d'enseignement (Cattonar et Maroy, 2000).

Carette et Dupriez (2009, p. 29) soulignent la volonté, dès les années 1990, de la Communauté française de modifier, à travers l'évaluation, ce système éducatif très décentralisé et aux taux d'échec impressionnants, en précisant notamment les référentiels. Parallèlement, de nouvelles règles relatives au redoublement (redéfinition du parcours scolaire à travers l'instauration de cycles) et visant sa réduction sont promulguées et parfois rapidement modifiées au gré des majorités au pouvoir, se focalisant sur l'étape de l'entrée de l'enseignement secondaire, qui constitue une véritable gare de triage.

3.2. Un tournant majeur : le décret « Missions »

Plusieurs éléments déclencheurs ont conditionné l'adoption du « Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre » (décret « Missions ») : l'impact de la communautarisation en 1989 sur le financement de l'enseignement, les politiques de rationalisation et les pertes d'emploi qu'elles ont entraînées, ainsi que des débats plus larges sur les missions de l'école.

Ce texte fondateur marque une étape essentielle de notre système éducatif, car il contribue à « unifier un corps de prescriptions pédagogiques transversales à tous les réseaux » et à « changer en profondeur la configuration des relations entre l'État, les réseaux et les pouvoirs organisateurs » (Maroy, 2010, p. 65).

Il constitue, selon Beckers (2008, p. 126), « le point de départ d'une longue série d'innovations accentuant le pilotage du système et modifiant les modalités de sa régulation ». Il sera en effet suivi d'autres textes législatifs qui le prolongent et l'approfondissent, cet ensemble formant une politique scolaire en réponse aux constats alarmants relatifs au caractère inefficace, inéquitable et inefficace du système et aux puissants mouvements sociaux des enseignants et des étudiants (Draelants, Dupriez et Maroy, 2003). La volonté des rédacteurs de ces textes est de chercher à répondre à ces lacunes en établissant des règles communes à l'ensemble des pouvoirs

4 Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre. Ce texte constitue en quelque sorte une loi d'orientation qui va refonder l'enseignement obligatoire en Belgique francophone.

organiseurs, rompant avec les excès de décentralisation et infléchissant, de manière significative, la régulation du système.

Alors que le Pacte scolaire (1959) avait consolidé la pilierisation⁵ du système éducatif et renforcé la liberté d'action des réseaux au nom du respect des convictions philosophiques des parents, le décret « Missions » matérialise une rupture dans ce paysage. Il vise à poursuivre le cadrage de la liberté pédagogique des réseaux, réduisant leur autonomie en imposant des référentiels de compétences communs ainsi que la mise en place de dispositifs visant à piloter davantage le système par des évaluations externes des acquis des élèves, dans une visée d'efficacité et d'équité qui lui était étrangère jusque-là (Dupriez, 2004).

Ces transformations en faveur d'une nouvelle gestion publique correspondent à ce que Neave (1988) qualifie d'État-évaluateur. Ce dernier met en évidence la (re)distribution des fonctions entre l'autorité centrale et les entités périphériques. Dans cette perspective, l'État définit les objectifs généraux visés et assure une forme de contrôle et d'évaluation du travail des différentes unités décentralisées. De leur côté, les établissements bénéficient d'une plus grande liberté pour définir un projet leur permettant de tendre vers ces objectifs, mais ils doivent, en contrepartie, rendre des comptes à l'autorité centrale, au regard des objectifs assignés.

3.2.1 Des transformations pédagogiques

D'un point de vue pédagogique, l'intention de redonner du sens aux apprentissages, initiée dans les référentiels communs, dès 1994, est confirmée et l'approche par compétence est renforcée par le décret « Missions » qui privilégie « les activités de découverte, de production et de création » (article 8). Cependant, cette approche par compétence trouve de nombreux détracteurs parmi les chercheurs en sciences de l'éducation (Letor et Vandenberghe, 2003 ; Crahay, 2006 ; Schneider-Gilot, 2006 ; Hirtt, 2009) la critiquant comme « mauvaise réponse à un vrai problème » (Crahay, 2006). Pour certains, derrière l'approche par compétences se cachent essentiellement des objectifs économiques liés à l'évolution du marché du travail ; elle constitue un abandon des savoirs ; elle enferme les pratiques enseignantes dans une bureaucratie routinière et est un élément de dérégulation qui renforce l'inégalité (sociale) du système éducatif (Hirtt, 2001, 2005, 2008a et b).

À travers différentes mesures introduites par ce texte, l'autorité publique se voit renforcée et les fédérations de pouvoirs organisateurs – les réseaux – « se voient officialisées et associées à l'élaboration des normes centrales et au pilotage du système » (Maroy, 2010, p. 65) tandis qu'au niveau des établissements et des pouvoirs organisateurs, l'autonomie large qui les caractérise est cadrée par des règles détaillées, communes aux différents réseaux. On assiste ainsi à un renforcement du poids de la règle légale dans le système, simultanément au renforcement des fédérations de pouvoirs organisateurs qui s'en trouvent légitimés.

Maroy et Dupriez (2000) utilisent l'expression « montage composite » pour caractériser ce système qui, conjointement, valorise l'autonomie des établissements et renforce les règles communes aux différents réseaux, entraînant, paradoxalement, une perte d'influence des établissements au profit d'instances intermédiaires que sont les fédérations de pouvoirs organisateurs.

La volonté des pouvoirs publics de tendre vers un rapprochement des réseaux à travers une harmonisation des règles et de principes qui les régissent se confirme en 2000 et 2002 avec la promulgation de décrets portant sur la formation initiale et continue des enseignants, repensée en se référant à un « modèle de professionnalité » commun et transversal à tous les niveaux et réseaux d'enseignement.

3.2.2 Du renforcement des dispositifs « inter-réseaux »

Le terme « inter-réseaux » implique que le système est « soumis à une sorte de régulation jointe par l'État et les réseaux d'enseignement » (Maroy, 2004, p. 37), illustrée par la création de groupes de travail et de commissions « inter-réseaux ». La création, en 2002, d'un « Institut [inter-réseaux] de la Formation en cours de Carrière » (2002) proposant des formations aux enseignants de tous les réseaux ou encore d'une commission de pilotage⁶ « inter-réseaux » unique illustre cette situation. Celle-ci peut être comparée à un accord entre l'autorité publique et les « gouvernements » des réseaux afin de développer des instances en faveur d'un renforcement de la cohérence du système. Néanmoins, en raison de la liberté pédagogique accordée par la Constitution, cette logique doit en permanence coexister avec la volonté des différents pouvoirs organisateurs de garder les marges de manœuvre dont ils bénéficient.

Une modification du décret « Missions », en 2002, renforce la commission de pilotage qui regroupe les représentants des réseaux, des syndicats, de l'administration, des associations de parents et des chercheurs en éducation, et dont les missions sont, dans le respect de la liberté en matière de méthodes pédagogiques,

5 « La métaphore du temple grec a été mobilisée pour la décrire : les colonnes sont les grandes familles politiques (catholique et libérale et, depuis 1885, socialiste), le fronton réunit leurs élites respectives. Chaque pilier, à chaque fois un véritable monde sociologique, a développé un réseau d'organisations (socioéconomiques, culturelles, politiques, etc.) qui ont longtemps pris en charge les individus « de la naissance à la mort » (Van Haecht, 2004, p. 120).

6 La commission de pilotage est chargée de remplir deux grandes missions : une mission de coordination et de suivi de la cohérence du système éducatif, et une mission d'accompagnement des réformes pédagogiques et leur nécessaire mise en œuvre. La commission remplit ses missions par la collecte systématique d'informations sur le parcours des élèves et sur le fonctionnement et les résultats du système, l'analyse de ces données et la proposition de pistes pour l'améliorer (Décret du 27 mars 2002 relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française).

« d'accompagner les réformes pédagogiques et d'œuvrer à leur réalisation, de doter l'enseignement d'un système cohérent d'indicateurs, de favoriser la cohérence entre le contenu des programmes, les socles de compétences [...] ou encore de coordonner et diffuser les outils pédagogiques et d'évaluation ».

3.2.3. Le décret « Missions » : vers un renforcement de la régulation du système ?

Pour Maroy (2010, p. 11), ces différentes mesures peuvent être considérées comme des bases communes préalables à un modèle de régulation du système par les résultats, mais en raison des caractéristiques du système, « il n'y a pas aujourd'hui, en Belgique francophone, de pilotage par les résultats, mais plutôt une lente transformation du système scolaire visant à rendre possible un tel mode de gouvernance ». Dupriez (2004, p. 13) partage cet avis : « même si le référentiel de l'État évaluateur a orienté diverses décisions politiques récentes, on ne peut pas parler aujourd'hui d'un pilotage par les résultats en Belgique francophone » tout en reconnaissant que « les prémisses d'un pilotage par les résultats s'accompagnent d'une série de mesures récentes de type bureaucratiques où l'autorité publique, davantage que précédemment, définit ce qui est attendu des acteurs scolaires en termes de fonctionnement des établissements et d'orientations pédagogiques. »

Malgré les avancées en termes de régulation du système, le pilotage en Belgique francophone demeure timide et consiste davantage en un pilotage incitatif, comptant sur le professionnalisme et la bonne volonté des acteurs de l'école. Un des principaux obstacles à son évolution semble lié au fait que l'harmonisation du système s'est construite sur un renforcement de l'autorité politique centrale inscrit dans une dynamique de quasi-marché scolaire. Pour Dupriez (2004, p. 13), « la dynamique présente en Belgique francophone est propice à la multiplication des niches éducatives (...) : chaque école tend à se spécialiser au regard d'un certain type de public et d'une spécificité de son offre pédagogique (...) ». Les mesures structurelles adoptées par le décret « Missions » ne remettent en effet pas en cause les caractéristiques du système pourtant identifiées comme des freins à un pilotage « abouti » (Maroy, 2010).

Les nouvelles formes de régulation « post bureaucratiques » qui invitent les systèmes à dépasser la régulation bureaucratique centrée sur les procédures et à s'orienter vers une régulation basée sur les résultats poussent le système vers des modes de contrôle et de coordination qui ne se fondent plus seulement sur le contrôle de la conformité des actes aux règles et procédures, mais davantage sur la diffusion de normes de référence et sur des principes de contractualisation et d'évaluation (Maroy, 2004).

Au nom de la préservation de l'autonomie des pouvoirs organisateurs, on assiste, dans le contexte belge francophone, à « une forme inachevée du modèle de l'État-évaluateur » (Maroy, 2010, p. 66) et ce, pour deux raisons. Premièrement, l'évaluateur n'est pas seulement l'État, car il se concerta en permanence avec les autres acteurs du monde de l'école (réseaux d'enseignement, syndicats...). Deuxièmement, le principe d'évaluation externe n'a pas été mené à terme : les résultats ne sont pas divulgués de manière publique au niveau des établissements scolaires, seuls les résultats globaux (de l'ensemble des établissements en Fédération Wallonie-Bruxelles) font l'objet d'une communication, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres systèmes. Cela est notamment justifié, de manière très hypocrite sans doute, en vertu de la crainte d'alimenter la concurrence, pourtant féroce, mais informelle, entre établissements. Pour Dupriez (2004), il s'agit d'une faiblesse manifeste des dispositifs d'évaluation externe non certificatifs sur échantillon qui visent uniquement à apporter une information aux enseignants afin qu'ils prennent du recul par rapport à l'efficacité de leur travail.

Un autre exemple de la faiblesse de ces dispositifs réside dans le fait que le gouvernement a prévu, dès 1997, que des batteries d'épreuves étalonnées soient produites et diffusées auprès des établissements. Sept ans après l'approbation du décret « Missions », l'absence d'étalonnage de ces épreuves est, selon Dupriez (2005, p. 46-47), « révélatrice de la difficulté du système scolaire à assumer une régulation par les résultats » et témoigne d'« une forme très modeste et très locale de l'État évaluateur ».

Cela explique sans doute pourquoi, parmi les statistiques disponibles annuellement (indicateurs de l'enseignement), le taux d'échec et la dispersion des résultats sont peu affectés par ces changements structurels importants. La politique de « responsabilisation douce » pour laquelle le système éducatif a opté compte sur « la responsabilité et le professionnalisme des enseignants et sur le soutien des directions des écoles pour modifier leurs pratiques au regard des résultats des épreuves externes, sans sanctions ou conséquences externes » (Yerly et Maroy, 2017, p. 96). Beckers (2008, p. 108) appuie cette analyse en considérant que :

C'est aux grandes libertés du système éducatif belge qu'il faut sans doute attribuer cette variabilité des résultats : la liberté de programme et de méthodes, consacrée par la signature du Pacte scolaire, est source d'apprentissages différents selon les pouvoirs organisateurs des écoles ; la liberté pour le chef de famille du choix de l'établissement où il inscrit son enfant, associée à la possibilité qu'avaient les écoles libres de refuser certaines inscriptions, entraîne de grandes différences dans la composition sociale des établissements.

Maroy et Dupriez (2000, p. 80) considèrent que « de telles transformations apparaissent comme une limitation de l'importante autonomie des pouvoirs organisateurs » et qu'on assiste à l'émergence d'une politique pédagogique. Pour Carette et Dupriez (2009), le principe de liberté pédagogique laisse néanmoins libre cours à une très large liberté individuelle des enseignants pour amener les élèves à la maîtrise des compétences. On assiste pourtant progressivement à une volonté implicite de montrer aux enseignants qu'il peut être intéressant de porter un regard sur ce que l'école produit en termes de résultats, à travers la diffusion de certains outils et dispositifs (épreuves

standardisées, communication aux enseignants des résultats de leurs élèves, diffusion de pistes didactiques produites au niveau central).

Certains auteurs considèrent que ces mesures constituent néanmoins une atteinte à la liberté pédagogique des enseignants, un manque de reconnaissance de leur professionnalisme ou encore une perte de pouvoir sur les savoirs professionnels produits au niveau central. Maroy et Dupriez (2000, p. 75), sans en apporter la preuve, ajoutent que « faire rentrer les tâches d'enseignement dans un modèle d'ingénierie sociale où les objectifs à atteindre sont définis à l'aide d'indicateurs [...] susceptibles de faire l'objet d'une évaluation [...] tend potentiellement à réduire la part de créativité et d'autonomie des enseignants ».

Il reste cependant à mettre en évidence que ces deux caractéristiques sont effectivement consubstantielles d'un système plus juste et plus efficace, ce que la situation belge francophone ne semble pas démontrer.

Dans une logique d'« *accountability douce* », où l'autorité centrale mise davantage sur la responsabilisation morale et professionnelle des enseignants que sur des mécanismes formels de reddition de compte pour améliorer les performances éducatives, les évaluations standardisées seraient bénéfiques au professionnalisme des enseignants en permettant de monitorer l'évaluation des établissements et d'analyser les effets des méthodes pédagogiques individuelles et collectives (Cattonar, Dumay et Maroy, 2013 ; Mons et Dupriez, 2010).

4. Du Contrat pour l'école (2005) au Pacte pour un Enseignement d'excellence (2015)

En 2000, au même titre qu'une trentaine de pays, la Belgique francophone participe pour la première fois à l'enquête PISA. Les résultats de 2000 et 2003, rendus publics et fortement médiatisés, ne sont guère flatteurs pour l'enseignement francophone et, malgré un financement au-dessus de la moyenne européenne, notre système éducatif apparaît comme le plus inefficace et le plus inéquitable de l'OCDE (Lafontaine, 2000). Les analystes du système éducatif soulignent son caractère inefficace et établissent des liens entre inefficacité et iniquité, d'autres mettent en cause la sélection des élèves faite par les établissements pour assurer leur efficacité (de Commer, 2005). En réponse aux constats relatifs aux inégalités du système, les principes de discrimination et de différenciation positives sont renforcés, entre 1998 et 2009, de manière à affecter prioritairement des moyens supplémentaires en fonction des besoins spécifiques des publics scolaires les plus défavorisés, mais sans réelle évaluation de leurs effets (Demeuse, Demierbe et Friant, 2010 ; Demeuse, Frandji, Greger et Rochex, 2008).

4.1 Les élections de 2004 et l'élaboration du Contrat pour l'école

Face aux résultats aux évaluations PISA 2000, le gouvernement réagit en initiant un processus de consultation des enseignants (Van Campenhout, Hubert, Van Espen, Lejeune et Franssen, 2004). Ses intentions étaient d'évaluer les réformes mises en œuvre. Quel que soit le niveau d'enseignement concerné, les enseignants consultés ont le sentiment d'avoir subi les réformes antérieures, les considérant comme « venant d'en haut » sans avoir été associés à l'élaboration et à l'évaluation de celles-ci. De Commer (2005) évoque ainsi une volonté commune des enseignants de se réapproprier leur métier. Les conclusions de ces consultations influenceront les programmes de certains partis politiques dans le cadre des élections de 2004. Le gouvernement de la Communauté française, constitué après les élections, inscrit l'éducation comme priorité dans la Déclaration de politique communautaire pour la période 2004-2009. À l'instar des législatures précédentes, il insiste sur les constats alarmants relatifs à la reproduction des inégalités par l'école plutôt que sur sa capacité à les compenser et entend mettre l'éducation au cœur de ses priorités.

Entre janvier et mai 2005, la ministre de l'Éducation, Marie Arena, lance une large consultation autour d'un projet appelé « Contrat stratégique » qui se déploie autour d'objectifs visant la réussite de tous les élèves, l'accroissement de la mixité sociale et la réduction des mécanismes de relégation au sein des établissements scolaires. À la suite de cette consultation, le « Contrat pour l'école » voit le jour et, à travers cette forme de contractualisation, la volonté politique s'oriente vers un management public où les analyses, les objectifs et les mesures sont portés par les acteurs en fonction de leurs responsabilités respectives.

En 2008, en l'absence de réalisation de l'objectif d'évaluation et de pilotage du Contrat pour l'école lancé en 2005, le ministre de l'Éducation Christian Dupont propose un bilan intermédiaire des actions programmées initialement. Alors que, peu avant les élections de juin 2009, le rapport du gouvernement du 26 mars 2009 se réjouit d'une concrétisation des engagements à plus de 91 % et d'une réalisation plus rapide que prévu de certains objectifs, il déplore cependant que l'évaluation manque d'une confrontation rigoureuse des objectifs et des cibles fixés avec des indicateurs de résultats spécifiques qui n'étaient pas disponibles au moment de cette évaluation.

Dans le même temps, l'Unesco reconnaît l'importance d'une plus grande responsabilisation et d'un juste équilibre entre responsabilité et respect de l'autonomie professionnelle en matière d'enseignement. Lang (1999, p. 37) définit l'autonomie comme une « condition fondamentale de la construction d'une professionnalité spécifique et de la reconnaissance sociale du groupe professionnel ». Il ajoute que la constitution de l'autonomie est un des principaux enjeux de la professionnalisation à travers laquelle un individu confirme son expertise professionnelle ainsi que le contrôle qu'il exerce sur son espace de professionnalité.

Saint-Arnaud (2003) affirme que plus les acteurs « agiront comme des individus autonomes, capables de faire des choix et de prendre leurs responsabilités, plus ils seront disposés à entretenir des rapports de coopération ». Pour

Dupriez et Franquet (2013, p. 39), cette responsabilisation correspond au « processus de justification par un professionnel à une autorité qui les invite à démontrer une utilisation efficiente de ressources et d'outils en référence à des objectifs fixés ».

4.2. Vers le Pacte pour un Enseignement d'excellence

Dans le contexte belge francophone, le gouvernement formé après les élections de 2014 prépare son « Pacte pour un Enseignement d'excellence » dans lequel les termes « responsabilisation » et « autonomie » sont étroitement associés, ce qui est assez nouveau et met en perspective la notion constitutionnelle de liberté, interprétée jusque-là de manière extensive par de nombreux acteurs du monde scolaire. Pour les auteurs de l'Avis n° 3 du Pacte, qui constitue en quelque sorte une synthèse des orientations inhérentes à la réforme à venir, l'autonomie ne doit pas être considérée comme une fin en soi : elle n'a de sens qu'au regard des dispositifs de responsabilisation qui sous-tendent le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats *via* des indicateurs et des contrats d'objectifs. Les concepts d'autonomie et de responsabilité renvoient prioritairement à des modes de fonctionnement collectifs et participatifs qui doivent impliquer les enseignants dans le pilotage de l'école (Renard et Demeuse, 2017).

Cette évolution s'inscrit également dans de nombreux autres systèmes d'enseignement, depuis deux décennies, et offre progressivement une place aux concepts de pilotage, de régulation et de reddition de comptes (*accountability*). Cette dernière implique de nouveaux modes de régulation, fondés sur un contrôle de l'action sur la base des résultats du système et peut prendre plusieurs formes selon les enjeux (Mons et Dupriez, 2010 ; Maroy et Voisin, 2014).

Le modèle de l'*accountability dure*, mis en œuvre dans le monde anglo-saxon, associe aux résultats des tests des sanctions et des récompenses pouvant avoir des conséquences importantes pour les établissements et les enseignants, considérant qu'ainsi, les acteurs de l'école seront plus enclins à s'améliorer.

Le modèle de l'*accountability réflexive*, envisagé en Europe continentale (Normand et Derouet, 2011), implique également des conséquences (modérées à fortes), mais conçoit surtout l'enseignant comme un acteur réflexif puisque « l'action de la régulation politique ne passe plus seulement par des dispositifs externes, mais mobilise également leurs engagements et dispositions internes » (Maroy et Voisin, 2014). Ce modèle mise sur un processus d'auto-évaluation qui, au-delà d'un intérêt pour les résultats de l'action, porte sur les processus de changement, d'apprentissage et d'amélioration des résultats.

Enfin, dans la logique de l'*accountability douce*, les conséquences par rapport aux résultats sont faibles pour les établissements et les acteurs. Ce modèle repose sur la conception d'un acteur réflexif, engagé dans un processus d'amélioration de ses pratiques.

Jusqu'à la mise en œuvre du Pacte, en Belgique francophone, l'*accountability* est qualifiée de *douce* ou d'*incitative*. Elle repose sur des standards curriculaires et de performances ainsi que sur un dispositif d'évaluations standardisées ayant des visées diagnostique, certificative et de pilotage du système (Eurydice, 2009), mais elle n'est pas articulée à un système d'incitants et de sanctions (Maroy et Voisin, 2014). Ce modèle se base ainsi sur le postulat qu'au regard des évaluations et des outils de mesure de la performance du système, les acteurs évaluent leurs pratiques et les régulent.

Désignés par Cattonar et Dupriez (2019, p. 27) comme des « référentiel[s] cognitif[s] et normatif[s] », les documents du Pacte « reflète[nt] et diffuse[nt] une vision particulière du système éducatif et des professionnels de l'éducation que les pouvoirs publics et les représentants des principaux acteurs scolaires institués souhaitent voir advenir ». C'est à partir de ces documents que nous tenterons de mettre en lumière l'évolution d'un système de pilotage incitatif vers un pilotage par les résultats et la reddition de comptes. Dès 2015, suite au diagnostic de la FWB et aux recommandations du Conseil de l'éducation et de la formation (CEF) montrant que notre enseignement devait encore progresser en matière d'équité, de performance, de modernité et d'efficacité (FWB 2015, Avis n° 1 et 2 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence), le gouvernement a confié au « Groupe central », constitué de représentants des différents acteurs de l'École, la responsabilité de mener une large consultation afin de les associer à l'élaboration de cette réforme d'envergure et de tenir compte des spécificités de terrain dans un processus qualifié de participatif.

En 2017, au terme de ce processus de consultation, le Groupe central aboutit à la rédaction d'un avis, nommé « Avis n° 3 », présentant cinq axes stratégiques pour faire évoluer le système scolaire en détaillant une série de propositions concrètes phasées jusqu'à l'horizon 2030. Parmi les cinq axes autour desquels le Pacte s'articule, le deuxième, lié à la gouvernance et au pilotage, vise à :

« Mobiliser les acteurs de l'éducation dans un cadre d'autonomie et de responsabilisation accrues en renforçant et en contractualisant le pilotage du système éducatif et des écoles, en augmentant le leadership du directeur et en valorisant le rôle des enseignants au sein de la dynamique collective de l'établissement » (FWB 2017, p. 15).

Inspiré par les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) et s'appuyant sur les recommandations de l'OCDE et de réformes menées dans d'autres systèmes, le gouvernement a souhaité continuer d'investir sur les personnes

et les acteurs de l'enseignement et moins dans les structures en misant sur deux voies de développement : la professionnalisation et la responsabilisation.

Renforcer la professionnalisation des personnels éducatifs n'est pas un objectif nouveau en Communauté française de Belgique et le Pacte a aussi pour ambition, s'appuyant sur une conception de la professionnalisation collégiale (Hargreaves, 2000), de continuer à renforcer l'expertise pédagogique des différents acteurs, avec une attention particulière pour les directions, à la fois dans l'adoption d'une démarche réflexive et participative au sein des établissements. Pour ce faire, le temps de travail de l'enseignant, en dehors de la présence des élèves, est restructuré et rendu explicite. Outre le temps d'enseignement face aux apprenants, il est attendu des enseignants deux heures de travail collaboratif chaque semaine, distinct du temps de préparation de leurs interventions pédagogiques et un temps de service à l'école (rencontre des parents, conseils de classe...) (FWB 2017 p. 179). La responsabilité d'organiser, de soutenir et d'animer le travail collaboratif revient aux directions qui sont invitées à exercer un leadership pédagogique participatif (FWB 2017). La réforme leur donne par ailleurs la possibilité d'y associer quelques enseignants référents, parmi les plus expérimentés, en tant que « coordinateurs pédagogiques ». Le Pacte préconise également la mise en place d'un « leadership distribué » au sein des écoles, visant à impliquer les enseignants, à côté des directions, dans le pilotage des écoles (Dupriez et Cattonar, 2018). Le renforcement de l'expertise des acteurs du système s'accompagne donc de la confirmation d'une grande liberté dans l'action.

Une seconde voie de changement, inspirée des principes de la NGP « promeut une responsabilité accrue des personnels éducatifs à l'égard des résultats du système éducatif et de leurs établissements » (Cattonar et Dupriez, 2019, p. 30). La Communauté française de Belgique entre ainsi dans une logique de reddition de compte, peu présente dans les réformes précédentes. Cette logique se concrétise sous la forme d'une contractualisation (contrat d'objectifs) entre le pouvoir central et chaque établissement. Des mesures d'accompagnement sont prévues pour ceux qui sont jugés défaillants (« présentant des écarts significatifs de performance », pour reprendre les termes employés).

Ainsi, dans une dynamique collective orchestrée par sa direction, chaque établissement est invité à analyser une série d'indicateurs, témoins de leur contribution à l'efficacité et l'équité du système, fournis par la FWB. Ceux-ci lui permettent de comparer ses résultats avec la moyenne des établissements de même indice socio-économique et des données qualitatives récoltées par des enquêtes locales complètent les analyses. L'établissement doit ensuite construire un plan de pilotage où il définit entre trois et cinq objectifs spécifiques à déployer sur six années. Ceux-ci sont négociés et contractualisés avec un nouvel acteur, le « délégué aux contrats d'objectifs⁷ » (DCO) dont la fonction est d'assurer un suivi et une évaluation régulière après trois et six ans des résultats obtenus au regard de l'évolution des indicateurs. Un processus de suivi rapproché est prévu pour les établissements montrant une incapacité ou une mauvaise volonté et, en dernier ressort, des sanctions peuvent être prononcées en termes de réduction, voire de suppression, des moyens de fonctionnement et d'encadrement. S'ajoute à cela une possibilité d'évaluation individuelle des personnels éducatifs par les directions qui peuvent aussi aboutir à des sanctions.

Pour compléter cette transformation de la gouvernance, la Communauté française de Belgique souhaite mettre à disposition des acteurs du système des outils, méthodes et dispositifs « confirmés » ou « testés dans le cadre de recherches scientifiques » (FWB, 2017, p. 138). À ce stade, il s'agit principalement d'expériences-pilotes menées dans le but, à plus long terme, d'élargir progressivement cette approche à un plus grand nombre d'écoles. Il s'agit de favoriser une dynamique de développement professionnel, mais aussi de mettre en lumière des pratiques testées. Elle s'inscrit dès lors dans le courant de « l'evidence-based-education » ou du modèle de « l'éducation par les preuves » (Saussez et Lessard, 2009).

Les plans de pilotage s'inscrivent dans une forme d'*accountability* que le Pacte pour un Enseignement d'excellence entend renforcer, notamment à travers la mise en place d'outils de responsabilisation et de reddition de comptes, de la diffusion de « pratiques prouvées » et une logique d'obligation de résultat. Cette logique de responsabilisation cadre davantage la liberté d'action des différents acteurs du système dont la légitimité est désormais liée à leur capacité à accepter de produire des résultats alignés sur les sept objectifs d'amélioration définis légalement par le système. L'établissement est donc considéré comme un collectif autonome, responsable et imputable des résultats de ses actions pédagogiques (Périsset Bagnoud, 2010).

Pour Letor et Garant (2019), le Pacte a par ailleurs renforcé la légitimité des acteurs intermédiaires, en les associant aux décisions du pouvoir central tout en imposant davantage de prescriptions. Au-delà de leur présence au sein de la commission de pilotage, ces acteurs (fédérations de pouvoirs organisateurs, syndicats...) constituent une part

7 Les délégués aux contrats d'objectifs (DCO) sont chargés de contrôler l'adéquation entre les objectifs spécifiques et les stratégies prioritaires proposées par l'établissement scolaire, en fonction de sa réalité propre, pour contribuer à l'atteinte des objectifs d'amélioration, définis pour l'ensemble du système éducatif par l'autorité publique ; et ces objectifs d'amélioration. Les DCO effectuent également le suivi et l'évaluation : des contrats d'objectifs (des établissements scolaires et, dans un second temps, des centres psycho-médico-sociaux) ; des dispositifs d'ajustement mis en place au bénéfice des établissements scolaires en « écarts de performance ».

importante des membres des groupes de travail du Pacte⁸. La ligne hiérarchique entre les établissements et le pouvoir central est ainsi étoffée et se complexifie en introduisant une triangulation des rapports, incluant ces formes intermédiaires de régulation. Néanmoins, cette nouvelle configuration des rapports entre le pouvoir central et les établissements permet de rompre avec le formalisme des relations bureaucratiques existantes auparavant et de tendre vers une logique davantage propice à la mise en œuvre de la réforme en cours.

On assiste ainsi, en Belgique francophone, à la mise en place de nouveaux modes de gouvernance, inspirés des principes de la NGP, et fondés sur un pilotage par les résultats et des dispositifs de responsabilisation des acteurs de l'école (Cattonar et Dupriez, 2019). Ces principes sont assortis d'une autonomie leur permettant de définir les stratégies qui leur semblent adéquates pour atteindre les objectifs communs assignés à l'ensemble du système éducatif, en se basant notamment sur des données probantes. Ainsi, les politiques mises en œuvre au sein du système combinent une logique de professionnalisation des enseignants à une logique de reddition des comptes qui vise leur responsabilisation à l'égard des résultats de leur établissement, s'orientant plus résolument vers une forme d'*accountability réflexive*.

5. En guise de conclusion

Depuis le décret « Missions » (1997), prennent place, à la fois, (1) un renforcement du rôle de l'État et une volonté de centralisation par la voie d'une harmonisation (recours à des évaluations standardisées, prescriptions pédagogiques transversales à tous les réseaux, cadrage de la liberté pédagogique des réseaux à travers les référentiels communs...) et (2) un renforcement des réseaux et pouvoirs organisateurs, « associés à l'élaboration des normes centrales et au pilotage du système » (Maroy, 2010, p. 65). En 2010, face aux nombreuses limites d'un pilotage par les résultats « affirmé », Maroy identifiait trois scénarios possibles pour le système éducatif belge francophone.

Le premier scénario consiste à poursuivre avec un modèle de pilotage et de régulation conjointe, impliquant le pouvoir normatif et les réseaux d'enseignement, compte tenu des règles du jeu plus ou moins explicites, des limites inhérentes à la coopération inter-réseaux et aux sempiternels compromis entre les nombreux acteurs du monde scolaire.

Le deuxième scénario consiste en une accentuation du pilotage intégré passant par une diminution de l'autonomie des entités décentralisées (pouvoirs organisateurs, réseaux), permettant de renforcer la régulation par l'État et le développement de la régulation à travers l'évaluation et la reddition des comptes des établissements. Cette approche rendrait ainsi les établissements davantage autonomes au niveau des moyens mis en œuvre en contrepartie d'un accroissement du contrôle et de l'évaluation de leurs résultats. Parmi les difficultés pressenties par Maroy (2010), la légitimation de ce type de centralisation et la résistance des réseaux subventionnés sont clairement identifiées.

Le troisième scénario consiste en un pilotage séparé qui renforcerait l'autonomie de chaque réseau par la mise en œuvre d'un pilotage propre au sein des établissements qui en relèvent. Ceux-ci rendraient ainsi compte à leur réseau et non pas directement au pouvoir central.

À l'heure où nous écrivons cet article, c'est plutôt le premier scénario de Maroy qui semble se confirmer. En effet, le pilotage continue à s'appuyer sur différents lieux de négociation inter-réseaux, associant « dans une coopération conflictuelle, le gouvernement, les réseaux scolaires, l'administration, les organisations syndicales... » (Maroy, 2010, p. 69). L'élaboration et les premières mesures mises en œuvre du Pacte pour un Enseignement d'excellence témoignent des jeux de pouvoir qui font partie intégrante des négociations entre ces différents acteurs, même si l'établissement devient le niveau principal d'analyse et d'action.

Rappelons que la loi du Pacte scolaire (1959) a instauré une classification des établissements selon qu'ils reçoivent une dotation ou une subvention. Dans le premier cas, il s'agit des écoles organisées par la Communauté française, sous l'autorité directe du ministre de l'Éducation. Dans le second cas, qu'elles soient l'émanation d'une autorité publique ou d'une association de droit privé, elles sont appelées écoles subventionnées. Jusqu'en 2019, le pouvoir organisateur des premières était incarné par le ministre de l'Éducation, mais aux yeux des autres réseaux et de certains politiques, le fait que celui-ci assume à la fois le rôle de pouvoir organisateur et le rôle de pouvoir régulateur était insupportable, le réseau de l'État n'étant à leurs yeux qu'un réseau comme les autres.

Sans scission effective des missions assumées par le ministre de l'Éducation, certains acteurs du Pacte avaient déclaré qu'ils pourraient remettre en cause leur appui à la réforme, compromettant alors la stabilité de l'ensemble. À l'issue de nombreuses négociations entre les différents partis de la majorité, un organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française a été créé en 2019, rendant ce réseau autonome et plaçant dès lors tous les réseaux à égale distance du pouvoir régulateur. Cet épisode

8 Comme l'analyse Demeuse (2019, p. 163), les seuls membres de la commission de pilotage qui ne sont pas directement concernés par ses décisions et que l'Avis n° 3 du Pacte (2017, pp. 136 -137) prévoit d'exclure à l'avenir de cette commission sont... les experts scientifiques que l'Avis souhaite associer « sous une autre forme appropriée [mais non déterminée] aux aspects du pilotage du système éducatif qui les concernent. La commission de pilotage dans sa nouvelle composition pourra inviter des experts scientifiques à ses débats quand elle le juge utile ».

très particulier illustre bien le poids des réseaux d'enseignement, capables de forcer la main à l'État pour qu'il se désiste de son autorité directe sur l'enseignement public qu'il organisait (Hullebroeck, 2019), ce qu'avait fait la Communauté flamande dès 1988, à l'occasion de la Communautarisation des compétences en matière d'enseignement (Fannes, Vranckx, Simon et Depaepe, 2013).

Le deuxième scénario envisagé par Maroy (2010), impliquant une diminution de l'autonomie des réseaux, ne constitue pas la voie empruntée malgré les mesures visant l'harmonisation du système éducatif et des processus de régulation par le gouvernement qui s'implique de plus en plus dans questions pédagogiques. Les réseaux semblent même confortés comme niveau intermédiaire de la régulation, notamment à travers les moyens donnés pour appuyer les actions des établissements qui en font partie, par exemple à travers leurs conseillers pédagogiques.

Dans l'Avis n° 3 du Pacte (p. 141), on peut lire :

« Le rôle et la place de l'innovation dans le domaine de l'éducation doivent également s'envisager dans le cadre d'une réflexion relative au fonctionnement de la recherche en éducation en FWB, à son association au pilotage du système [...] Il est proposé de mieux combiner les apports issus de différents paradigmes de la recherche et, dans cette perspective, de s'appuyer plus largement sur les résultats de recherches, et sur modèle de l'éducation fondée sur des preuves ».

Le décret « Missions » avait initié une prise de position du pouvoir central dans les aspects pédagogiques, relevant jusque-là de l'autonomie large octroyée aux réseaux et aux établissements, en préconisant, au service d'une plus grande efficacité du système et de la lutte contre le caractère inégalitaire du système, des approches pédagogiques ciblées. On constate qu'avec le Pacte, le gouvernement de la FWB fait un pas en avant. Ainsi, dans le cadre de l'accompagnement des écoles en dispositif d'ajustement, le texte légal indique qu'« il propose également les supports ou ressources, dont la liste est arrêtée par le Gouvernement, qui pourront être mis(es) à disposition de l'école par celui-ci dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de collaboration [...] afin d'assurer la réalisation de ces objectifs d'ajustement ».

Ces supports ou ressources désignent notamment le programme « PARLER⁹ » ou encore l'enseignement explicite qui font actuellement l'objet d'expériences pilotes dans certains établissements, sur une base volontaire. Le troisième scénario ne semble donc pas se concrétiser, la FWB gardant la main sur les supports et ressources proposées.

À côté de ces scénarios, l'idée d'un pilotage territorialisé par zone ou bassin scolaire, selon une logique inter-réseaux, semble émerger et favoriser une responsabilité collective des acteurs locaux d'une « zone » en regard d'objectifs communs (efficacité, équité, décrochage...), notamment avec l'aide des directeurs de zone et des délégués au contrat d'objectifs chargés de contractualiser les plans de pilotage des établissements. C'est peut-être cette responsabilité territoriale collective, si étrangère à la structuration en piliers qui, à terme, pourrait limiter le plus l'influence des réseaux et les concurrences stériles entre établissements dans le quasi-marché scolaire local tel qu'il « fonctionne » actuellement.

Malgré les avancées marquantes permettant une plus grande régulation du système, en 2020, le pilotage demeure complexe en Belgique francophone. Les établissements et les différents réseaux d'enseignement auxquels ils appartiennent restent fortement attachés à la liberté dont ils continuent de jouir et le modèle du quasi-marché, caractéristique du système constitue un frein indéniable à un pilotage « abouti », favorisant plus d'efficacité et d'équité.

Entre liberté absolue et contrainte, dans une visée d'amélioration de l'efficacité et de l'équité du système éducatif en Belgique francophone, opter pour la voie intermédiaire d'une liberté accompagnée au sein d'un cadre explicite constitue sans doute une piste possible. Afin d'assurer une cohérence à l'ensemble du système éducatif, il apparaît essentiel que cette autonomie soit contrebalancée par une évaluation des résultats et par la prise en compte des pratiques effectivement mises en œuvre dans des contextes spécifiques. C'est le pouvoir régulateur, qui, dans cette perspective, doit garder un rôle prépondérant dans l'élaboration de normes communes et le pilotage de l'ensemble du système, tant au niveau des inputs que des outputs.

Récemment, Bocquillon (2020) concluait sa thèse en s'intéressant à l'éthique de la responsabilité (Jonas, 1990). Elle considère ainsi, s'appuyant sur les recherches relatives aux pratiques efficaces, que les enseignants ont la responsabilité de mettre en œuvre des pratiques ayant un effet important sur l'apprentissage des élèves, parce qu'ils peuvent faire la différence. Mais, selon Bocquillon (2020, p. 219), « il faut néanmoins se garder de voir une forme de "culpabilisation" du corps enseignant dans notre application de l'éthique de la responsabilité de Jonas (1990) au domaine de l'enseignement ». Bocquillon nuance en effet cette approche en considérant qu'au-delà des actions de l'enseignant, les caractéristiques structurelles du système éducatif – le quasi-marché entraînant des phénomènes de ségrégation scolaire, par exemple – influencent très fortement les apprentissages des élèves et les capacités d'action des enseignants. Cette responsabilité est donc partagée et ne peut être l'apanage ni des enseignants, ni des structures intermédiaires, ni de l'autorité publique, dans un système éducatif tel que le nôtre.

9 Le programme PARLER est un programme de prévention des difficultés en lecture qui s'organise sous la forme d'ateliers structurés de la troisième maternelle à la 2^e année primaire. Il a été conçu à Grenoble (Zorman, Bressoux, Bianco, Lequette, Pouget et Pourchet, 2015) et est progressivement implanté et validé par l'Université de Liège en Belgique.

Bibliographie

- Baye, A., Chenu, F., Crahay, M., Lafontaine, D. et Monseur, C. (2014). *Le redoublement en Fédération Wallonie-Bruxelles*. Rapport d'expertise commandité par le groupe parlementaire du Parti Socialiste.
- Beckers, J. (2008). *Enseignants en Communauté française de Belgique : mieux comprendre le système, ses institutions et ses politiques éducatives pour mieux situer son action*. Louvain-la-Neuve, Belgique : De Boeck Supérieur.
- Bocquillon, M. (2020). *Quel dispositif pour la formation initiale des enseignants ? Pour une observation outillée des gestes professionnels en référence au modèle de l'enseignement explicite* (thèse de doctorat). Mons : Université de Mons.
- Carette, V. et Dupriez, V. (2009). La lente émergence d'une politique scolaire en matière d'évaluation des élèves : quinze ans de transformations en Belgique francophone. *Mesure et évaluation en éducation*, 32(3), 23-45.
- Cattonar, B. ; Dumay, X. et Maroy, C. (2013). Politique d'évaluation externe et recomposition des professionnalités dans l'enseignement primaire : un cas de responsabilisation (accountability) douce. *Éducation et sociétés*, 32(2), 35-51.
- Cattonar, B. et Dupriez, V. (2019). Recomposition des professionnalités et de la division du travail enseignant en situation d'obligation de rendre des comptes. Le cas des professionnels de l'éducation en Belgique francophone. *Éducation et sociétés*, 43(1), 25-39.
- Cattonar, B. et Maroy, C. (2000). Rhétorique du changement du métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire. *Éducation et Sociétés*, 6, 21-42.
- Conseil de l'éducation et de la formation (CEF) (2015, mars). *Du Contrat pour l'École à un Pacte pour un Enseignement d'excellence Constats et Recommandations du CEF (avis n° 127)*. Bruxelles : Communauté française de Belgique.
- Crahay, M. (1992). *Échec des élèves, échec de l'école ? La communauté française de Belgique en échec scolaire*. Rapport au conseil de l'éducation et de la formation, Bruxelles.
- Crahay, M. (1996). *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?* Bruxelles : De Boeck université.
- Crahay, M. (2006). Dangers, incertitudes et incomplétude de la logique de la compétence en éducation. *Revue française de pédagogie*, 154, 97-110.
- de Commer, B. (2005). De PISA 2000 au Contrat pour l'école. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1878-1879(13), 1-67.
- Demeuse, M. (2010). De l'égalité complexe. *Politique. Revue des débats*, 15, 6-18.
- Demeuse, M. (2019). La recherche commanditée peut-elle prétendre à un statut scientifique ? Ou comment concilier demande sociale et approche scientifique. Dans V. Bedin, S. Franc et D. Guy (éds.). *Les Sciences de l'Éducation : Pour quoi faire ? Entre action et connaissance* (p. 151-173). Paris : L'Harmattan.
- Demeuse, M., Demierbe, C. et Friant, N. (2010). Des zones d'éducation prioritaires à la différenciation de l'encadrement : vingt ans de politiques compensatoires en Communauté française de Belgique. *Direct, les Clés de la gestion scolaire*, 18, 65-78.
- Demeuse, M., Frandji, D., Greger, D. et Rochex, J.-Y. (2008). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon : INRP, 2008.
- Demeuse, M. et Soetewey, S. (2013). Recherche en éducation et évolution du système éducatif belge francophone. Dans J.-F. Marcel et H. Savy. *Évaluons, évoluons. L'enseignement agricole en action* (p. 173-183). Dijon : Educagri éditions.
- Draelants, H., Dupriez, V. et Maroy, C. (2003). Le système scolaire. *Dossiers du CRISP*, 2, 9-116.
- Dupriez V. (2004). La place de l'évaluation comme ressource pour le pilotage des systèmes scolaires : état des lieux en Belgique francophone et en Angleterre. *Les cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 35, 4-13.
- Dupriez, V. (2005). Régulation et pilotage des systèmes scolaires : les voies de l'harmonisation dans deux systèmes scolaires historiquement décentralisés, l'Angleterre et la Belgique francophone. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 27(1), 37-52.
- Dupriez, V. et Franquet, A. (2013). L'évaluation dans les systèmes scolaires : au-delà d'un effet miroir ? Dans V. Dupriez et R. Malet (dir.), *L'évaluation dans les systèmes scolaires. Accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités* (p. 21-34). Bruxelles : De Boeck.
- Dupriez, V. et Cattonar, B. (2018). Les politiques d'accompagnement des enseignants entre professionnalisation et accountability. Dans C. Van Nieuwenhoven, S. Colognesi et S. Beausaert (dir.), *L'accompagnement des pratiques professionnelles des enseignants en formation initiale, en insertion et en cours de carrière* (p. 249-261). Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Eurydice (2009). *Les évaluations standardisées des élèves en Europe : objectifs, organisation et utilisation des résultats*. Bruxelles : Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture ».
- Fannes, P., Vranckx, B., Simon, F. et Depaepe, M. (2013). L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21-22, 5-98.
- Fédération Wallonie-Bruxelles. (2015). *Avis n°1 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence*.
- Fédération Wallonie-Bruxelles. (2016). *Avis n°2 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence*.
- Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB). (2017). *Avis n° 3 du Groupe central du Pacte pour un Enseignement d'excellence*.

- Hargreaves, A. (2000). Four ages of professionalism and professional learning. *Teachers and teaching: theory and practice*, 6(2), 151-182.
- Hirtt, N. (2001). Avons-nous besoin de travailleurs compétents ou de citoyens critiques ? *L'école démocratique*.
<https://www.skolo.org/2001/05/15/avons-nous-besoin-de-travailleurs-competents-ou-de-citoyens-critiques/>
- Hirtt, N. (2005). Pédagogie de l'incompétence. Les nouveaux programmes de physique dans l'enseignement catholique francophone belge. *L'école démocratique*.
<https://www.skolo.org/2005/09/02/pedagogie-de-lincompetence/>
- Hirtt, N. (2008a). Pourquoi les performances PISA des élèves francophones et flamands sont-elles si différentes ? *L'école démocratique*.
<https://www.skolo.org/2008/02/28/pourquoi-les-performances-pisa-des-eleves-francophones-et-flamands-sont-elles-si-differentes/>
- Hirtt, N. (2008b). *Seront-ils des citoyens critiques ?* Bruxelles : Aped.
- Hirtt, N. (2009). L'approche par compétences : une mystification pédagogique. *L'école démocratique*, 39, 1-34.
- Hullebroeck, P. (2019). WBE : un nouveau réseau d'enseignement. *Éduquer*, 148, 18-26.
- Jonas, H. (1990). *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Paris : Les Éditions du Cerf.
- Lafontaine, D. (2000). Les évaluations externes en communauté française de Belgique : quels sens donner à la mesure ? *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, 1-2, 110-114.
- Lang, V. (1999). La professionnalisation des enseignants : sens et enjeux d'une politique institutionnelle. *Recherche et Formation*, 30, 190-193.
- Lator, C. et Vandenberghe, V. (2003). L'accès aux compétences est-il plus (in)équitable que l'accès aux savoirs traditionnels ? *Cahier de recherche du GIRSEF*, 25, p. 4-17.
- Lator, C. et Garant, M. (2019). En Belgique francophone, le jeu s'anime en milieu de terrain : directions et cadres intermédiaires dans la mise en œuvre du Pacte pour un Enseignement d'excellence. Dans L. Progin, R. Étienne et G. Pelletier, *Diriger un établissement scolaire : tensions, ressources et développement* (p. 29-46). Bruxelles : De Boeck.
- Mangez, E. et Liénard, G. (2014). Pilier contre champ ? De l'articulation entre différenciation fonctionnelle et fragmentation culturelle. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 45(1), 1-22.
- Maroy, C. (2004). L'impact du décret « Missions » sur les modes de régulation du système d'enseignement : discours et évolutions effectives (p.21-48). Dans M. Frenay et C. Maroy. *L'école, six ans après le décret « Missions » : regards interdisciplinaires sur les politiques scolaires en Communauté française de Belgique*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Maroy, C. (2010). L'école comme système de production : impasses et voies de dépassement. *La Revue Nouvelle*, 65, 61-72.
- Maroy, C. et Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue française de pédagogie*, 130, 73-87.
- Maroy, C. et Voisin, A. (2014). Une typologie des politiques d'accountability en éducation : l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation. *Éducation comparée/Nouvelle série*, 11, 31-58.
- Mons, N. (2004). Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue française de pédagogie*, 146, 41-52.
- Mons, N. et Dupriez, V. (2010). Les politiques d'accountability : Responsabilisation et formation continue des enseignants. *Recherche et formation*, 65(3), 45-59.
- Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An overview of recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. *Européen Journal of Éducation*, 23, 1-2.
- Normand, R. et Derouet, J. (2011). Évaluation, développement professionnel et organisation scolaire. *Revue française de pédagogie*, 174(1), 5-20.
- OCDE (1991). *Les systèmes éducatifs en Belgique : similitudes et divergences*. Bruxelles : ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation.
- OCDE (2014). *Regards sur l'éducation 2014 : les indicateurs de l'OCDE*. Paris : Éditions OCDE.
- Orianne J.-F., Draelants H. et Donnay J.-Y. (2008). Les politiques de l'autocontrainte. *Éducation et Sociétés*, 2, 22, 127-143.
- Périsset Bagnoud, D. (2010). Le sentiment de professionnalisation des enseignants et les nouvelles gouvernances : un entre-deux en jachère. *Travail et formation en éducation*, 7, 1-19.
- Renard, F. et Demeuse, M. (2017). « Du contrat stratégique pour l'école au Pacte pour un Enseignement d'excellence. Les nouveaux modes de gouvernance préconisés par le Pacte à travers les plans de pilotage », dans *Working Papers* de l'INAS, WP12/2017, 1-11, UMONS.
- Rey, O. (2013). Décentralisation et politiques éducatives. *Dossier d'actualité veille et analyses*, 83, 1-26.
- Saint-Arnaud, Y. (2003). L'interaction professionnelle, Efficacité et coopération. Presse de l'Université de Montréal, 185-219.
- Saussez, F. et Lessard, C. (2009). Entre orthodoxie et pluralisme, les enjeux de l'éducation basée sur la preuve. *Revue Française de Pédagogie*, 168, 111-136.
- Schneider-Gilot, M. (2006). Quand le courant pédagogique « des compétences » empêche une structuration des enseignements autour de l'étude et de la classification de questions parentes. *Revue française de pédagogie*, 1(1), 8-8. <https://doi.org/10.4000/rfp.136>
- Van Campenhoudt, L., Hubert, G., Van Espen, A., Lejeune, A. et Franssen, A. (2004). *La consultation des*

- enseignants du fondamental. Rapport réalisé à la demande du ministre de l'Enfance et de l'Enseignement fondamental de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.*
- Vandenberghé V. (1998). L'enseignement en Communauté française de Belgique : un quasi-marché, *Reflets et perspectives de la vie économique*, XXXVII, 1, 65-75.
- Vandenberghé, V. (2002). *Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser : état des lieux et utopie.* Éditions Labor.
- Van der Maren, J.-M. (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation.* Bruxelles : De Boeck Université.
- Van Haecht, A. (2004). Histoire et critique en sociologie de l'éducation : le cas de la Communauté française de Belgique. *Éducation et sociétés*, 13, 119-140.
- Wynants, P. (1998). École et clivages aux XIX^e et XX^e siècle. Dans D. Grootaers (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique* (p. 13-85). Bruxelles : Éditions du Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Yerly, G. et Maroy, C. (2017). La gouvernance par les résultats est-elle un mode de régulation de l'école légitime aux yeux des enseignants ? Une enquête qualitative dans 4 systèmes scolaires, *Revue française de pédagogie*, 198, 93-108.
- Zorman, M., Bressoux, P., Bianco, M., Lequette, C., Pouget, G. et Pourchet, M. (2015). « PARLER » : un dispositif pour prévenir les difficultés scolaires. *Revue Française de Pédagogie*, 193(4), 57-76.