

SIX

QUESTIONS

SUR

LA

LIBERTE

D'ENSEIGNEMENT

SIX QUESTIONS SUR LA LIBERTE D'ENSEIGNEMENT

J.-D. NORDMANN

Pas de problème?

La liberté d'enseignement n'est pas un problème actuel, entend-on dire souvent.

En effet, la plupart des Etats modernes reconnaissent au citoyen un droit à ne pas "faire usage" des infrastructures scolaires mises en place par les pouvoirs publics.

Lorsque des écoles privées existent, les parents ont le droit d'y accéder. Donc, il y a liberté!

La situation, pourtant, n'est pas aussi satisfaisante qu'il y paraît.

Lorsque le système scolaire se divise nettement en deux secteurs, privé et public, le premier est généralement obligé de se financer auprès des parents d'élèves, ce qui charge les budgets familiaux à un point rapidement insupportable. Il en résulte une discrimination de fait dans l'exercice de la liberté de choix de l'école, puisque seules les familles aisées peuvent en bénéficier. Nous aurons donc à nous demander si cette discrimination est une fatalité ou s'il existe des moyens simples et réalistes pour généraliser la possibilité de choisir.

Lorsque, au contraire, les secteurs privé et public collaborent de manière plus ou moins étroite, le contrôle idéologique, pédagogique et administratif de l'Etat tend presque toujours à limiter l'autonomie réelle des établissements privés. Et lorsque l'Etat subsidie tout ou partie des écoles privées, les deux secteurs risquent de ne se distinguer que par des différences purement formelles. Le choix tend alors à se limiter au mieux à des options philosophiques ou religieuses, au pire à des nuances de détail. Autrement dit, le moule pédagogique demeure normatif et seule la couleur du moule peut faire l'objet d'un choix. Cela n'est pas la liberté.

Il s'agira donc de montrer qu'un véritable pluralisme scolaire est un moteur de progrès pour

toute la société, pour autant que ce pluralisme se garde fermement du risque d'anarchie. Nous sommes convaincus qu'il faut renforcer le rôle et la responsabilité des acteurs de l'éducation qui sont plus efficaces qu'un Etat intervenant dans tous les détails de la prestation éducative. Mais il faut aussi rendre plus efficace la mission de surveillance générale incombant à l'Etat, mission qui doit renoncer aux obsessions normatives et tatillonnes pour devenir un véritable service public, encourageant l'exercice des libertés et du pluralisme dans le souci du bien commun.

La crise de confiance que traversent tous les systèmes éducatifs démontre clairement qu'un monopole éducatif de droit ou de fait est aujourd'hui ingérable, dispendieux, inefficace et générateur d'inégalités.

Or, il existe des solutions réalistes, déjà expérimentées dans certains pays, permettant de renforcer la liberté de choix des parents, de leur restituer la responsabilité de l'éducation de leurs enfants et d'améliorer l'efficacité pédagogique d'un système scolaire, par le développement d'un véritable pluralisme éducatif.

La réflexion sur la liberté d'enseignement devrait sortir du vieux débat opposant les secteurs privé et public, car il s'agit, finalement, de revendiquer une liberté publique.

Les maîtres mots sont ici liberté de choix, responsabilité des acteurs et pluralisme.

Pour réformer l'école dans le sens de ces valeurs, il importe donc de dépasser les vieux clivages idéologiques.

Ce qui est ici en cause - et cela dépasse la seule question scolaire - c'est toute la question du service public dans une démocratie moderne.

LIBERTE D'ENSEIGNEMENT ET...

CHAPITRE	PAGE
1. ...DROITS DE L'HOMME	3
2. ...PLURALISME SCOLAIRE	7
3. ...FINANCEMENT DE L'EDUCATION	11
4. ...ROLE DE L'ETAT	15
5. ...LAÏCITE	19
6. ...CITOYENNETE	23
..... ..EN RESUME	27

L'argumentaire présenté dans ces pages consiste en un résumé de suggestions faites par l'auteur. A chaque partie présentée ci-dessous correspond un document de travail plus exhaustif, à paraître au cours de l'an 2000.

à demander à l'adresse suivante:

OIDEL
32, rue de l'Athénée
CH-1206 Genève

1. LA LIBERTE D'ENSEIGNEMENT COMME DROIT DE L'HOMME

La plupart des pays ont ratifié les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments intègrent la liberté d'enseignement comme une composante essentielle du droit à l'éducation.

La liberté d'enseignement relève dès lors d'un droit humain fondamental. Elle consiste en la possibilité pour les parents d'élèves de choisir le genre d'éducation qu'ils souhaitent pour leurs enfants.

Elle implique aussi l'existence d'un réel pluralisme éducatif et, par conséquent, la possibilité de créer des écoles ayant un caractère propre bien défini.

Elle concerne, enfin, les enseignants, qui, à l'instar d'autres corps de métier, doivent pouvoir exercer leur mission de manière autonome et réellement professionnelle.

UN DROIT EN PLEINE EVOLUTION

La liberté d'enseignement est souvent perçue comme une revendication des écoles privées. Elle est, en réalité, beaucoup plus que cela.

Elle fait partie des droits de l'homme, au même titre que la liberté d'expression, la liberté d'opinion et toutes les autres libertés.

Depuis 1996, trois grandes Commissions onusiennes travaillent de manière approfondie sur les textes relatifs au droit à l'éducation. Un consensus international émerge petit à petit sur le fait qu'on ne saurait parler de droit à l'éducation seulement en termes d'accès à l'enseignement. Visant d'abord à l'épanouissement de la personne humaine, le droit à l'éducation, tel qu'il est formulé dans les principaux pactes et traités internationaux, inclut la liberté dans son noyau intangible .

La plupart des Constitutions modernes font référence aux dispositions prévues dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il paraît donc inéluctable qu'elles intègrent également la liberté d'enseignement.

Au-delà des principes, les réformes de politique scolaire dans de nombreux pays intègrent largement la liberté éducative.

DEUX DIMENSIONS DU DROIT A L'EDUCATION

Le droit à l'éducation comprend deux dimensions :

Le droit à l'éducation est un droit social, au sens où il est exigible de l'Etat : les pouvoirs publics doivent agir de manière à ce que tous les citoyens bénéficient d'une éducation de qualité. L'Etat est astreint, ici, à une obligation de résultat

Le droit à l'éducation est aussi un droit " liberté ", protégeant la personne humaine et la famille contre des prétentions excessives de l'Etat. La liberté d'enseignement comprend :

- La liberté d'enseigner : elle est, à ce titre, liée aux libertés fondamentales d'opinion, de pensée et d'expression.
- La liberté de créer des écoles et de le gérer de façon autonome.
- La liberté, pour les parents, de choisir le type d'éducation et d'enseignement qu'ils jugent favorable pour leur enfant.

Ainsi, le droit à l'éducation peut être considéré comme incomplètement réalisé lorsque le système scolaire d'un pays ou d'une région fonctionne de manière uniforme et reste régi par un monopole. Dans un tel système, les parents ne peuvent bénéficier d'un véritable choix, soit en raison de limitations d'ordre économique, soit en raison de l'absence de réelle alternative pédagogique.

Il est au contraire pleinement réalisé lorsque un Etat met en place une politique éducative réellement pluraliste.

LE CHOIX SCOLAIRE GARANTIT L'EGALITE DES CHANCES

La liberté d'enseignement suppose d'abord que les parents puissent choisir l'école sans discrimination d'aucune sorte. De ce point de vue, il est fondamentalement injuste que l'exercice du choix scolaire soit limité par des considérations économiques. La liberté de choix scolaire ne peut être réservée aux familles aisées.

Le droit à l'éducation, considéré comme droit humain, contient inséparablement la liberté de choix et la gratuité de l'enseignement fondamental. Refuser la gratuité à ceux qui exercent leur liberté de choix constitue donc une violation du droit et un déni de l'égalité des chances

Considérer que l'exercice effectif de la liberté de choix scolaire puisse être limité par des considérations financières revient à admettre que le choix de l'école est une simple option de « consommateur », ce qui constitue une négation du caractère fondamental du droit et légitime une discrimination criante entre citoyens.

De manière plus générale, il est aujourd'hui largement admis qu'une liberté n'a de sens que lorsqu'existent les moyens matériels de l'exercer. La pleine implémentation du droit à l'éducation passe donc par la mise en œuvre de nouvelles méthodes de financement.

COMMENT METTRE EN PRATIQUE LA LIBERTE D'ENSEIGNEMENT?

1. Chaque établissement scolaire, public ou privé, se définit par un projet pédagogique détaillé, s'inscrivant dans un cadre général défini par l'Etat.
2. Ce cadre général est conçu de manière à fixer un certain nombre d'objectifs qualitatifs. Il ne fait pas de mention des méthodes d'enseignement. Il précise, par contre, un code de déontologie.
3. Une école publique accueille prioritairement des élèves du quartier. Cette disposition constitue la seule limite au choix des parents, qui peuvent opter pour une autre école.
4. Les conditions d'admission dans un établissement scolaire sont stipulées de manière précise dans le projet d'établissement.
5. L'Etat contrôle la cohérence entre le projet et sa mise en œuvre effective. Il assure en outre une information transparente et objective sur les possibilités de choix.
6. Le financement de l'éducation obéit à un double principe:
 - a) distinction entre prestation et financement;
 - b) financement de la demande éducative et non de l'offre.

LE DROIT A L'EDUCATION DANS LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

« Les parents sont les premiers responsables de l'éducation et de l'instruction de leurs enfants. » (Ils ont donc le droit) « de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions. »

(Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13).

« Le droit à la liberté de l'enseignement implique l'obligation pour les Etats membres de rendre possible également sur le plan financier l'exercice pratique de ce droit et d'accorder aux écoles les subventions publiques nécessaires à l'exercice de leur mission et à l'accomplissement de leurs obligations dans des conditions égales à celles dont bénéficient les établissements publics correspondants, sans discrimination à l'égard des organisateurs, des parents, des élèves ou du personnel; cela ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'un certain apport personnel soit réclamé aux élèves des écoles créées par l'initiative privée, cet apport traduisant leur responsabilité propre et visant à conforter leur indépendance. »

(Résolution du Parlement européen, 16 avril 1984).

2. La liberté d'enseignement et le pluralisme scolaire

Les grands mouvements migratoires, la mondialisation, l'accélération de l'évolution des connaissances à acquérir, la variété des expériences familiales et culturelles, font de la salle de classe un véritable microcosme.

Par ailleurs, toutes les recherches pédagogiques s'accordent pour reconnaître que les enfants ne sont pas tous construits sur le même moule: il n'existe pas de pédagogie bonne pour tous les élèves. Seules sont efficaces des pédagogies prenant en compte la spécificité des besoins et des aspirations de chacun.

Dans ce contexte, l'instauration d'une véritable liberté d'enseignement apparaît comme le seul moyen de répondre de manière adaptée à cette multiplicité de besoins.

LE MONOPOLE SCOLAIRE CONDUIT A L'ENREGIMENTEMENT DE LA PENSEE

D'innombrables tentatives de réformes scolaires modifient régulièrement le paysage éducatif. La grande faiblesse de bien des réformes réside dans l'illusion qu'il est possible de mettre en place un programme unique ou des moyens d'enseignement uniformes, sensés convenir à tous.

La crise que traversent la plupart des systèmes éducatifs tient, en grande partie, au fait que nos sociétés ont largement perdu en homogénéité, ce qui démontre de manière évidente qu'il n'existe aucun lien entre monopole scolaire et cohésion sociale.

La même école pour tous ne conduit pas à renforcer le lien social mais, au contraire, tend à le corrompre, car ce lien social dépend pour l'essentiel du degré d'épanouissement personnel des membres d'une société donnée. On sait que tous les Etats et systèmes totalitaires ont milité en faveur d'une uniformité scolaire, dont le seul résultat est un véritable enregistrement de la pensée. (G. Burdeau)

Le respect des identités personnelles et culturelles passe désormais par la mise en place d'un véritable pluralisme éducatif qui ne doit pas se construire à partir des options institutionnelles de l'administration publique mais à partir des besoins réels et divers des élèves.

LES OBJECTIFS DE L'EDUCATION SONT D'ABORD PERSONNELS

Les instruments internationaux relatifs au droit à l'éducation assignent à l'éducation des objectifs essentiellement personnels. L'éducation, avant d'être ordonnée au bien social, doit viser le plein épanouissement de la personne humaine et de ses talents. Il y a, sur cette question, un très large consensus. Ainsi faut-il désormais envisager l'éducation à partir de la personne humaine.

L'évolution de la relation entre enfants et adultes, la prise de conscience du fait que l'enfant est une personne devant accéder à l'autonomie, l'implication toujours plus précoce de l'enfant dans les problèmes des adultes, la diversité croissante des modèles familiaux concrets vécus par les élèves, les continuels changements sociaux, le caractère multiculturel de la société, toutes ces réalités militent en faveur d'une approche résolument nouvelle de l'école.

Cette dernière ne doit plus se structurer autour d'un programme ou d'une didactique uniforme, mais s'ouvrir, de manière souple, à la pluralité des approches. Une véritable liberté d'enseignement permet la mise en place d'une "offre" éducative plurielle à l'intérieur de laquelle chaque enfant trouve une réponse satisfaisante à ses besoins personnels et à ses aspirations.

Un pluralisme maîtrisé et responsable favorise en outre l'accès à la formation professionnelle et au monde du travail, ce dernier étant lui-même très diversifié et changeant.

LE PLURALISME EST AU SERVICE DE LA COHESION SOCIALE

Si l'éducation doit poursuivre des buts éminemment personnels, cela ne signifie pas, pour autant, que la perspective soit ici individualiste.

Le pluralisme éducatif ne signifie pas une atomisation du système, pas davantage que la pluralité des opinions politiques, par exemple, ne conduit au démentèlement social. Au contraire, le pluralisme et la participation sont au cœur de toute société démocratique.

Lorsqu'une politique éducative veille à offrir de multiples approches, tant au plan pédagogique qu'au plan philosophique ou religieux et qu'elle garantit aux élèves et aux parents des conditions de choix respectueuses de la liberté et de l'équité, les élèves s'épanouissent davantage, l'échec scolaire, avec ses conséquences personnelles et sociales désastreuses, recule ou alors trouve des réponses adéquates.

On ne peut toutefois demander à l'école d'assurer à elle seule la qualité du lien social. La famille joue ici un rôle primordial. Le pluralisme et la liberté de choix en éducation, parce qu'ils renforcent le rôle de la famille, ne peuvent qu'être ici un facteur de cohésion.

COMMENT METTRE EN PRATIQUE LE PLURALISME EDUCATIF ?

1. La politique éducative fixe un certain nombre d'objectifs généraux et qualitatifs, qui sont atteints par une grande diversité de moyens.
2. Chaque établissement scolaire public ou privé, à l'intérieur d'un cadre général défini, met en oeuvre son propre projet pédagogique, fixe ses objectifs spécifiques, choisit les moyens concrets de mise en oeuvre.
3. L'organe de surveillance organise une information complète et transparente sur l'offre pédagogique et contrôle la cohérence entre le projet annoncé et sa réalisation effective.
4. Les parents, dûment informés, peuvent choisir l'établissement dont le projet pédagogique se rapproche le plus de leurs propres convictions ou qui correspond le mieux aux besoins de leur enfant.
5. Ce système suppose que les enseignants adhèrent au projet d'établissement; ce projet fait donc partie intégrante du contrat de travail.
6. Une école ne peut être réellement pluraliste que si les examens sanctionnant les études sont eux aussi conçus de manière plus diversifiée. Sans diminuer le niveau d'exigences, la palette des diplômes proposés pourrait considérablement s'élargir.

“ Pour pouvoir satisfaire les besoins éducatifs fondamentaux de tous, en élargissant notablement le champ de l’action menée, il est indispensable de mobiliser de nouvelles ressources financières et humaines, publiques, privées et volontaires, outre celles qui existent déjà.”

(Déclaration mondiale sur l’éducation pour tous : Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, Conférence mondiale sur l’éducation pour tous, Jomtien, 5-9 mars 1990; paragraphe 9)

La pertinence des systèmes d’éducation édifiés au cours du temps {...} est contestée, et leur capacité d’adaptation est mise en doute. Ces systèmes, malgré le spectaculaire développement de la scolarisation, paraissent par nature peu flexibles et sont à la merci de la moindre erreur d’anticipation, surtout lorsqu’il s’agit de préparer aux savoir faire de demain.”

(Jacques Delors, L’Education, un trésor est caché dedans, p 112)

“Les structures actuelles des institutions éducatives et de formation doivent s’adapter pour faire face à la diversité des publics et des besoins. Faites pour éduquer et former le citoyen ou le salarié destiné à un emploi permanent, ces institutions sont encore trop rigides, même si des établissements et des enseignants tentent des expériences de renouvellement encore trop isolées les unes par rapport aux autres. Or, c’est bien sur la voie de la flexibilité qu’il leur faut s’engager, pour s’adapter à une demande sociale à la fois toujours plus forte et plus diverse”

(Enseigner et Apprendre, vers la société cognitive, Livre Blanc de la Commission européenne p 44)

“L’école doit réagir à l’élève, non au programme”

UNESCO

3. La liberté d'enseignement et le financement de l'éducation

La plupart des systèmes scolaires sont régis sur la base d'un monopole d'Etat.

Les autorités publiques assurent à la fois le financement et la prestation éducative.

L'éducation apparaît ainsi toujours davantage comme une exception, puisque, dans beaucoup d'autres domaines de la vie sociale, s'instaurent des partenariats entre l'Etat et la société civile.

Le monopole éducatif de l'Etat conduit ce dernier à assumer des tâches que les acteurs directs de l'éducation, les professeurs et les parents, peuvent réaliser avec succès.

Ce monopole s'avère en outre injuste, puisqu'il limite strictement l'exercice de la liberté éducative, ou alors n'en réserve l'accès qu'aux seules familles fortunées.

La distinction entre financement et prestation permet d'explorer des voies nouvelles.

FINANCEMENT, PRESTATION ET SERVICE PUBLIC

Des arguments de justice et d'équité sont souvent évoqués pour justifier le couplage du financement et de la prestation éducative aux mains de l'Etat. Il en va, dit-on, du caractère de service public de l'éducation.

En effet, la notion de service public est souvent comprise comme impliquant l'intervention des seuls pouvoirs publics, lesquels tolèrent, à des degrés divers, une alternative à l'égard de laquelle ils s'estiment déchargés de tout ou partie de leur responsabilité.

Une telle conception est aujourd'hui obsolète car elle définit le service public à partir du caractère « public » du prestataire et non à partir du « public » qui doit y avoir accès sans discrimination.

En réalité, un tel système engendre l'injustice puisqu'il conduit à opposer l'école publique, nantie de moyens importants, à une école privée nettement discriminée. L'école privée, pourtant, effectue souvent un service « public » ou du moins serait prête à l'effectuer si un système de financement équitable lui permettait de n'exercer aucune discrimination de nature économique dans l'admission des élèves.

L'enseignement public représente une part importante du budget de l'Etat. L'Etat finançant son propre système, le contrôle démocratique ne peut plus être opéré de façon objective, ni en matière d'utilisation des fonds, ni en matière de qualité de la prestation.

La distinction plus nette entre financement et prestation de l'éducation suppose la mise en place de partenariats qui ne peuvent qu'améliorer et la gestion et la qualité des écoles.

LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION DOIT DEMEURER PUBLIC

Les Etats ont l'obligation de veiller à ce que l'éducation de base soit accessible à tous et gratuitement. Il s'agit là d'une obligation de résultats, qui ne peut en aucun cas signifier que l'Etat ait toujours à "faire l'école" lui-même. Par contre, l'Etat doit pourvoir au financement de l'éducation.

Une privatisation totale du financement de l'éducation correspondrait, de fait, à une démission de l'Etat, qui serait alors incapable d'assurer son rôle fondamental: celui d'assurer l'équité et de veiller à la qualité d'un service qui possède manifestement les caractéristiques d'un service public.

En régime de monopole, l'Etat finance sa propre offre éducative.

Une nouvelle approche pourrait consister en un financement de la demande, donc des besoins réels. La politique suivie dans ce domaine doit donc être celle d'un financement "orienté sur le sujet", où l'argent suit l'élève, et non d'un financement "orienté sur l'objet", à savoir l'établissement scolaire.

NOUVELLES FORMES DE FINANCEMENT

La première solution envisageable est celle de l'incitation fiscale:

Les parents qui choisissent un établissement non directement financé par l'Etat sont mis au bénéfice d'un crédit fiscal, leur permettant de déduire du montant payé au fisc une part ou la totalité des frais scolaires.

La deuxième solution classique est connue sous le nom de "bon scolaire":

Les parents choisissant une école payante se voient crédités d'un montant calculé sur un pourcentage du coût correspondant dans une école publique. Le "bon" peut être encaissé par les écoles agréées.

Une troisième voie consiste en la mise sur pied d'un statut d'école publique libre:

Les écoles privées ou publiques qui le souhaitent adhèrent à une "charte" ou un « code de déontologie » qui leur assure à la fois l'autonomie pédagogique et le financement public.

EXEMPLES DE MISE EN OEUVRE

1. Suède

En 1992, la Suède met en œuvre un programme de choix scolaire pour l'enseignement général, dans le but d'éliminer l'ancienne centralisation et de promouvoir le pluralisme et la liberté de choix. Les trois motifs qui président à la réforme sont d'abord la volonté de mettre le système en conformité avec les instruments internationaux relatifs au droit à l'éducation, ensuite de rendre le système plus efficace pédagogiquement et économiquement, enfin de rééquilibrer les pouvoirs entre Etat et société civile.

Les parents ne sont plus soumis à la carte scolaire, la seule limitation provenant du fait que les écoles ont l'obligation d'accepter en priorité les élèves de leur zone géographique. Les élèves ont donc une place réservée dans l'école de leur quartier ; s'ils veulent une autre école, ils peuvent être inscrits sur une liste d'attente.

En 1993, les subsides étatiques prennent la forme générale de contributions visant à mettre les municipalités sur pied d'égalité, hors de toute ingérence dans l'organisation scolaire elle-même. Les municipalités sont simplement tenues à fournir l'instruction gratuite, cette gratuité s'étendant au matériel scolaire et au transport, sauf si les parents font le choix d'une école différente.

Pour les écoles privées, qui ont été approuvées par l'Agence Nationale de l'Education, le programme prévoit, dès 1993, des bons d'éducation en faveur des enfants que leurs parents veulent envoyer en école indépendante. La valeur de ce bon est alors fixée à 85% du coût moyen de l'élève en classe publique de même niveau. Les acteurs privés ne sont pas seulement les bénéficiaires de subventions mais sont considérés comme des véritables partenaires du système.

2. Danemark

N'importe quel groupe de familles totalisant au moins 28 enfants est autorisé à ouvrir une école qui sera subventionnée par l'Etat dès le premier jour de son existence. Les statuts de l'école doivent être envoyés au ministère pour approbation et cette dernière se fonde essentiellement sur la conviction que l'école est bien gérée sur la plan administratif. Un projet pédagogique est souvent joint à l'envoi des statuts mais le ministère considère généralement que ce projet pédagogique regarde en priorité les parents.

L'Etat finance tous les établissements d'enseignement et de formation privés, municipaux et de comté. Le *Folketing* (Parlement danois) décide de la répartition des fonds publics entre les différents types d'enseignement en vertu de la loi sur les dotations.

Les établissements scolaires gérés par les comtés ou par des organismes privés reçoivent directement de l'Etat des fonds considérables, à savoir jusqu'à 100% du budget de l'établissement concerné dans le premier cas et 85% dans le second cas.

3. Pays-Bas

Une des caractéristiques principales du système éducatif néerlandais est la liberté de l'enseignement, telle que stipulée dans l'article 23 de la Constitution, qui comprend la liberté de créer des écoles conformément à des principes religieux ou idéologiques, l'égalité financière entre l'enseignement public et l'enseignement privé et l'obligation faite au pouvoir municipal de mettre en place une forme appropriée d'enseignement public.

4. Autres

Voir, aux USA, le système de bon scolaire pour familles défavorisées dans l'Etat du Wisconsin, entre autres. Voir, aussi, la Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Nouvelle Zélande et l'Australie.

4. La liberté d'enseignement et le rôle de l'Etat

La liberté d'enseignement n'implique pas la totale privatisation de l'éducation.

Si elle postule un transfert des tâches éducatives vers la société civile, elle ne signifie pas que l'Etat puisse ou doive se désaisir de toute responsabilité dans la gestion des écoles.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays, l'Etat finance l'éducation et assure lui-même la prestation de l'enseignement.

Il intervient ainsi dans un champ qui ne relève pas de ses compétences propres, tout en déresponsabilisant les principaux acteurs de l'éducation.

Un équilibre pourrait être retrouvé par l'application du principe de subsidiarité à l'éducation.

LA SUBSIDIARITE

La subsidiarité est un principe selon lequel “ il revient à chaque degré d'autorité d'exercer toutes les attributions qui lui sont propres sans avoir besoin de recourir à une autorité de plus grande envergure ” (D'Onorio). Une autre définition classique est formulée de la manière suivante: “De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes.”

Quelles que soient les difficultés liées à la notion de “rang plus élevé”, la subsidiarité consacre la primauté de la personne humaine, reconnue dans sa capacité d'être à l'origine de ses propres actes et de pouvoir en répondre.

Lorsqu'une personne ou un groupe de personnes s'estiment “insuffisants” pour réaliser une tâche, alors l'autorité peut et doit intervenir. Autrement dit, chaque niveau d'autorité n'agit que lorsque son intervention est indispensable.

En termes d'éducation, toute la question est de savoir jusqu'où va la capacité de la société civile à assurer elle-même la prestation éducative.

LES TACHES DE L'ÉTAT

En application du principe de subsidiarité, on peut poser ainsi la question du rôle de l'Etat par rapport à l'éducation:

Dans le contexte de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile sont aujourd'hui décrits selon une typologie valable pour tous les droits:

L'Etat doit bien évidemment respecter le droit; il doit en outre le protéger contre d'éventuelles violations “horizontales”, mais il doit aussi œuvrer au plein développement du droit, cette dernière obligation comprenant à la fois celle de promouvoir le droit et celle d'entreprendre des actions positives pour en réaliser la pleine implémentation.

L'Etat ne peut donc se contenter de “concéder” une liberté éducative; il doit mettre en place les conditions qui permettront à tous d'en jouir, sans discriminations liées au sexe, à la religion, à l'opinion ou à la fortune.

On ne saurait donc parler de liberté lorsque les moyens de l'exercer font défaut. Cela est vrai pour tous les droits sociaux et culturels, et spécifiquement pour le droit à l'éducation.

RECENTRER LE ROLE DE L'ETAT

Entre monopole éducatif et marché libre de l'éducation, il existe une voie médiane qui, s'appuyant sur le principe de subsidiarité, restitue à la société civile la prestation éducative et confie à l'Etat la double mission du financement et de la surveillance générale de l'enseignement, cette dernière mission pouvant être réalisée en partenariat avec des représentants des acteurs de l'éducation.

L'équité du financement s'en trouve renforcée du fait que la liberté de choix devient réelle également pour les familles moins favorisées. La gratuité scolaire n'est plus limitée aux élèves de l'école officielle.

La surveillance de l'éducation est améliorée: Les autorités publiques, déchargées des tâches proprement pédagogiques, disposent de davantage de ressources pour veiller à l'équité et à la transparence du système.

La qualité de l'éducation profite, elle aussi, du surcoût de responsabilité et d'implication des parents et des professeurs.

Si, à l'origine, l'Etat a « laissé faire » l'enseignement, pris en charge notamment par les Eglises, il s'est ensuite mis progressivement à « faire » l'enseignement lui-même. La subsidiarité permet d'ouvrir des chemins nouveaux s'éloignant autant du « laisser faire » que du « faire » : l'Etat subsidiaire doit « faire faire » l'enseignement.

COMMENT METTRE EN ŒUVRE LA SUBSIDIARITE ?

1. Une répartition "subsidiaire" des tâches respectives de l'Etat et de la société civile en matière d'éducation permet une mise en oeuvre de la liberté d'enseignement.
2. La "démission des parents" est corrigée par une revalorisation de leur rôle éducatif, et donc par des possibilités réelles de choix scolaire. La « décision scolaire » leur est restituée dans un esprit de subsidiarité.
3. Le "découragement des enseignants" est combattu en revalorisant leur statut, en en faisant des acteurs responsables, professionnels, c'est-à-dire libres de mettre en oeuvre la pédagogie la mieux appropriée. La « décision pédagogique » leur est restituée dans un esprit de subsidiarité.
4. La surcharge de l'Etat est corrigée lorsque ce dernier fait ce pour quoi il a compétence et autorité : il respecte les libertés individuelles, les protège contre les menaces tant redoutées des sectes et des groupes de pression qui pourraient avoir intérêt à mettre la main sur l'école ; il agit enfin de manière positive, mettant en place des structures qui assurent à tous l'effectivité du libre choix.

“L’Etat doit soutenir les entreprises, mais ne pas se substituer à elles. Dans le passé, la promotion de la justice sociale a souvent été confondue avec l’exigence de l’égalité. Du coup, le sens de l’effort personnel et celui de la responsabilité ont été ignorés ou n’ont pas été récompensés, et la social-démocratie a été associée au conformisme et à la médiocrité au lieu d’incarner la créativité, la diversité et la performance. La justice sociale ne se mesure pas à la hauteur des dépenses publiques. L’opinion selon laquelle l’Etat doit corriger les déficiences du marché a trop souvent conduit à une extension démesurée de l’administration et de la bureaucratie.”

(Manifeste de MM. Schröder et Blair , juin 1999.)

“C’est aux autorités{...} responsables de l’enseignement qu’il incombe plus particulièrement de mettre en place des services éducatifs de base pour tous, mais on ne saurait attendre d’elles qu’elles fournissent toutes les ressources humaines, financières ou institutionnelles requises pour cette tâche. Des partenariats nouveaux et plus actifs doivent se constituer à tous les niveaux : partenariats entre les divers sous-secteurs et les diverses formes de l’éducation, tenant compte du rôle spécifique des enseignants et de celui des administrateurs et autres personnels de l’éducation ; {...} partenariats entre l’Etat et les organisations non-gouvernementales, le secteur privé, les collectivités locales, les groupes religieux et les familles. Il est particulièrement important de reconnaître le rôle crucial joué par les familles comme par les enseignants...”

(Conférence mondiale sur l’éducation pour tous, 1990, art7)

5. La liberté d'enseignement et la laïcité

Le concept de laïcité a fait l'objet de nombreuses controverses, notamment en France, au début du 20ème siècle: dans un souci de préserver la liberté des enfants, on a estimé, et l'on estime souvent encore, que l'école doit s'abstenir de toute prise de position religieuse, les opinions religieuses étant d'ordre strictement privé.

On sait aujourd'hui que l'être humain, professeur ou élève, est sans cesse confronté à la question du sens. Les interrogations métaphysiques se font toujours plus pressantes.

Or, sur le terrain concret de l'école - et notamment des manuels scolaires - l'exigence de laïcité se traduit souvent par une idéologie nettement antireligieuse.

La liberté d'enseignement et un véritable pluralisme scolaire permettraient d'afficher au grand jour les orientations philosophiques ou religieuses des divers établissements, en évitant qu'elle n'y pénètrent en contrebande.

LAÏCITE ET NEUTRALITE

La laïcité ne doit pas être confondue avec la neutralité.

La neutralité de l'école signifie qu'elle accueille toutes les opinions en s'interdisant de les évaluer, avec l'illusion que l'éducation consiste en "la rencontre cahotique avec toutes les expériences". (Firpo)

Dans la pratique, cette neutralité s'avère illusoire, spécialement dans un système d'éducation centralisé et étatique qui n'évite que difficilement un contrôle politique des opinions et des consciences.

| Le contexte de mondialisation de l'information permet aux opinions les plus diverses de s'exprimer partout et en tous temps. Cette réalité représente un défi important pour l'école, qui doit éduquer tant à la tolérance qu'à l'esprit critique.

Or, il ne peut exister de critique neutre. En éducation, la prétention à la neutralité est un rideau de fumée rendant impossible l'explicitation claire des points de vue à partir desquels s'exerce la critique.

Au contraire, le développement de la liberté d'enseignement permet à chaque établissement scolaire de se fonder sur un projet pédagogique clairement formulé, un projet reposant sur des valeurs bien définies. C'est ainsi l'ensemble du système qui gagne en transparence.

On ne peut accepter, dans un système démocratique, qu'un Etat forge l'opinion du citoyen, fût-il le citoyen professeur ou le futur citoyen élève. La démocratie consiste, au contraire, dans le contrôle de l'Etat par le citoyen.

C'est donc par la voie démocratique qu'une société doit définir le spectre des "valeurs" qu'elle accepte de voir proposées dans la diversité des projets d'établissement.

La laïcité signifie, ici, le refus de voir l'école échapper au contrôle démocratique et passer sous la férule de groupes de pression ou d'opinion "occultes". Elle ne peut, en aucun cas, justifier un refus de la liberté d'enseignement ou se traduire par une neutralisation ou une indifférentiation des valeurs.

LIBERTES D'OPINION ET D'EXPRESSION

La liberté d'enseignement procède, entre autres, des libertés de pensée, d'opinion et d'expression. Or, l'élève est profondément imprégné par les pensées et les opinions exprimées dans son cadre familial.

Toutes les théories pédagogiques s'accordent aujourd'hui pour reconnaître que l'élève ne peut être éduqué dans le seul domaine des connaissances positives.

Une pédagogie digne de ce nom doit intégrer toutes les dimensions de l'humain. Elle ne peut, par exemple, faire l'impasse sur les valeurs vécues par l'enfant dans le cadre familial. Une liberté perd son sens lorsque son expression est limitée strictement à la sphère privée.

Une laïcité bien comprise ne peut considérer les convictions des familles comme interdites de séjour à l'école. Elle doit, au contraire, en favoriser la diversité des expressions.

COMMENT METTRE EN ŒUVRE UNE LAÏCITE OUVERTE?

1. La laïcité signifie d'abord tolérance et valorisation du pluralisme des opinions. A ce titre, elle ne s'oppose pas aux convictions. Ce qu'elle refuse, ce sont les attitudes de manipulation par des valeurs s'introduisant en "contrebande" dans l'école.
2. La valorisation du pluralisme passe par la diversité de l'offre pédagogique, donc par l'autonomie des établissements scolaires, qui doivent expliciter les valeurs qu'ils entendent transmettre.
3. Il appartient à l'Etat de contrôler, par un processus démocratique et ouvert, la compatibilité des projets scolaires avec les principes de non discrimination. C'est ainsi que des projets pédagogiques clairement anti-démocratiques ou non respectueux de la dignité des personnes peuvent être écartés.
4. L'organe de surveillance a dès lors pour fonction première de veiller à la cohérence entre les valeurs effectivement mises en oeuvre dans l'école et le projet pédagogique annoncé.
5. Ainsi est assurée une laïcité ouverte, une laïcité qui respecte les libertés de pensée, d'opinion et d'expression et n'impose pas une "religion" officielle de neutralité.

« Dans un Etat laïque – « laïque » signifiant ici non confessionnalisme (et non pas anti confessionnalisme), et surtout le renoncement à adhérer à une position philosophique, religieuse ou éthique particulière – le devoir des pouvoirs publics est d’assurer les conditions permettant à chaque personne et à chaque groupe social, quelles que soient ses options philosophiques, religieuses ou éthiques, de parcourir librement le chemin de son développement personnel, social, culturel et politique, avec comme seule limitation le respect de la même liberté chez ses concitoyens; l’Etat laïque se refuse à intervenir contre l’un en faveur de l’autre, et moins encore contre tous, mais il intervient positivement dans le but de garantir à tous et à chacun le libre exercice de son droit propre à un développement personnel et social autonome.

Prof. Avv. Gianfranco Garancini

b

Parlez avec la plus grande réserve dès que vous risquez d’influencer des sentiments religieux dont vous n’êtes pas juges”

Jules Ferry

La question « comment ? » nous a permis des avancées décisives dans le savoir. Mais n’avons nous pas joué d’imprudence en laissant la question « pourquoi ? » dormir pendant tant de décennies que nous n’osons même plus l’évoquer ? Du coup, ceux qui, pour survivre, la posent vont chercher des réponses en des lieux dangereux où, de manière péremptoire, on la donne. Nous regardâmes même comme une victoire l’ignorance enfin totale des jeunes générations en matière de religion ; ce triomphe se mue en défaite soudaine, aujourd’hui. Car la modernité savante ne vida pas définitivement, comme nous le croyions, tout le contenu du religieux. Toujours présent et actif, il capte en lui la violence formidable et radicale du monde, par exemple de celui que nous avons produit et que René Girard évoque dans la Violence et le Sacré. Depuis l’aube des temps, chaque génération travaille à en dompter ou en utiliser l’énergie : même celle des plus incroyants, même celle des présocratiques, même celle de la Renaissance, même celle de Voltaire et des Lumières... Plus naïfs encore que les savants, nous fûmes les premiers à en sous-estimer la dynamique terrible, et dans notre dos la bombe explose.

Il faut réaménager le lieu du religieux dans cette laïcité si nécessaire : ni au centre, dominant, certes ; ni au dehors, expulsé. Dans un voisinage intime.

Michel Serres

6. La liberté d'enseignement et la citoyenneté

Les démocraties occidentales traversent une crise qui se manifeste par un éloignement du citoyen de la “chose publique”, par de faibles taux de participation aux scrutins démocratiques et, plus généralement, par un recul du sens de la responsabilité civique.

Ce constat interroge aussi l'école, qui ne peut se contenter désormais de quelques cours dits d'instruction civique pour espérer susciter un véritable sens des responsabilités chez ses élèves.

L'école devrait devenir toujours davantage un lieu de formation pratique à la citoyenneté: il est indispensable, pour ce faire, que les acteurs de l'éducation, chefs d'établissement, professeurs, parents et élèves soient en mesure d'exercer, chacun à son niveau, de réelles responsabilités.

UN EXERCICE DE RESPONSABILITE CIVIQUE

Lorsqu'un Etat exerce seul, ou pratiquement seul, l'ensemble de la responsabilité éducative, les acteurs de l'éducation sont relégués à un rôle d'exécutants.

L'analyse des systèmes scolaires régis par un monopole ou un quasi monopole d'Etat montre que les chefs d'établissement et les enseignants n'ont que très peu d'influence sur l'élaboration des programmes et des méthodes d'enseignement.

Dès lors, on peut légitimement se demander comment des enseignants, chargés de mettre en oeuvre un programme "unique" et forcés d'utiliser les moyens d'enseignement choisis par l'Etat peuvent se sentir investis d'une réelle responsabilité et comment, dans ces conditions, ils sont capables de former leurs élèves à la prise de décision et à la responsabilité.

Dans un système de liberté, les établissements scolaires, placés sous la responsabilité d'une direction proche du "terrain", peuvent mettre en oeuvre des programmes et des méthodes d'enseignement choisies en fonction des besoins réels des élèves. Le cadre général de la politique éducative de l'Etat perd ici son caractère intrusif, l'Etat se contentant de définir un cadre général à l'intérieur duquel la responsabilité propre des acteurs peut s'exercer.

Il en va exactement de même avec les parents des élèves.

Comment lutter contre la "démission des parents", démission qui est à la fois éducative et civique, sans leur restituer pleinement la responsabilité première que leur attribuent tous les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation?

Dans un système de liberté d'enseignement, où les parents choisissent l'école de leurs enfants, c'est la société civile tout entière qui prend en mains la responsabilité éducative. Juger les parents incapables de telles décisions est une grave entorse aux principes qui régissent une démocratie. Pourquoi ne seraient-ils pas capables de responsabilité dans ce domaine, alors qu'ils le sont manifestement dans quantité d'autres domaines de la vie sociale, notamment lorsqu'ils agissent comme électeurs ?

CITOYENNETE ET MARCHÉ DU TRAVAIL

“Qu’est-ce qui permet de mieux travailler en équipe, de prendre des initiatives, de montrer son sens des responsabilités ? Après tout, il n’y a pas un abîme entre les compétences que requièrent l’employabilité, d’une part, et la citoyenneté, de l’autre” constate le Conseil Economique et Social du Canton de Genève dans une étude sur le thème formation.

De fait, nombreux sont les employeurs qui, reconnaissant la qualité de la formation “technique” ou “scientifique” des élèves en fin d’école obligatoire ou post obligatoire, se plaignent du manque de sens des responsabilités chez ces mêmes élèves.

Les critères d’embauche porteront sans doute toujours davantage sur les qualités humaines, sur la maturité personnelle, le goût et la capacité des personnes à s’engager et à prendre de vraies responsabilités.

Une école bien en phase avec le marché du travail doit donc se fixer, entre autres objectifs, celui de former l’élève à la liberté et à la responsabilité. Et cela ne peut advenir que si l’école est elle-même un milieu où s’exercent pleinement la liberté et la responsabilité.

COMMENT METTRE EN ŒUVRE L’EDUCATION A LA CITOYENNETE?

1. Les procédures de décision sont modifiées, en tenant compte du fait que le sens des responsabilités s’accroît avec la proximité des centres de décision. Le créateur est plus responsable que l’exécutant.
2. L’Etat met en place un cadre de responsabilité et d’équité à l’intérieur duquel la responsabilité propre des acteurs puisse s’exercer.
3. L’Etat détermine une série d’objectifs à atteindre. Il veille à laisser aux établissements scolaires une pleine autonomie dans la mise en oeuvre de ces objectifs.
4. Les chefs d’établissement et les enseignants sont considérés comme de vrais professionnels. Ils font eux-mêmes les choix utiles à leurs élèves. Ils assument devant les parents et devant l’Etat la pleine responsabilité de ces choix.
5. Les parents exercent pleinement leur responsabilité dans le choix de l’établissement scolaire pour leurs enfants. L’exercice de ce choix, qui représente aussi une forme de surveillance de la qualité pédagogique de l’école, est un acte de responsabilité individuelle et civique.
6. Enfin, on veille à développer des pédagogies participatives, où les élèves sont progressivement et à la mesure de leurs capacités, associés aux prises de décisions les concernant.

“Certains observateurs [...] craignent de voir se développer une tendance à la ‘déprofessionnalisation’ des enseignants et de la fonction enseignante, en vertu de laquelle le rôle de l’enseignant se réduirait à celui d’un technicien chargé essentiellement d’appliquer les procédures prescrites, au lieu de juger en professionnel de la démarche pédagogique la mieux adaptée et la plus efficace dans une situation donnée”

Rapport mondial sur l’éducation, UNESCO

“La mission de l’école est incompatible avec la gestion centralisée de l’institution scolaire et des programmes, qui devraient s’adapter davantage à la culture et aux besoins locaux. Mieux encore, les écoles et leurs enseignants devraient prendre une part active à la vie de la communauté locale, pour montrer aux élèves ce que peut être la participation et l’influence qu’elle peut avoir. {...}

Dans un système qui tend à graviter autour du professeur, {...} les objectifs de l’éducation à la citoyenneté exigent maintenant de lui un enseignement centré sur l’apprenant.”

L’éducation à la citoyenneté, Conseil de l’Europe, 1997

En résumé

QUELS SONT LES ELEMENTS ESSENTIELS CONTENUS DANS LA NOTION DE LIBERTE D'ENSEIGNEMENT ?

1. L'éducation – dont l'enseignement est une composante fondamentale – relève de la responsabilité première des parents. Ces derniers doivent donc pouvoir choisir le genre d'instruction qu'ils jugent la mieux adaptée à leurs enfants.
2. Le choix de l'école implique qu'existe une véritable diversité d'approches pédagogiques: la liberté d'enseignement signifie dès lors que, dans une région donnée, existent effectivement des écoles offrant des approches diverses sur les plans pédagogique, philosophique ou religieux.
3. L'exigence de justice sociale et d'égalité des chances implique que le choix de l'école ne soit pas octroyé aux seules familles fortunées. Une distinction nette doit donc être faite entre le financement de l'éducation et la prestation éducative; cette distinction est largement réalisée dans d'autres domaines de la vie sociale, par exemple la santé ou l'alimentation.
4. La liberté d'enseignement suppose également que soit garanti le droit d'ouvrir des écoles non étatiques, sous certaines conditions générales édictées par l'Etat.
5. La liberté d'enseignement revalorise la notion de « projet d'établissement ». Chaque établissement scolaire affiche clairement ses options pédagogiques, philosophiques, religieuses et culturelles. Il incombe à l'Etat d'étudier ce projet, de le ratifier ou non et de veiller à ce que l'établissement fasse réellement ce qu'il dit vouloir faire.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX AVANTAGES D'UN SYSTEME RESPECTANT TOUTES LES DIMENSIONS DU DROIT A L'EDUCATION ?

1. Réel pluralisme scolaire
2. Réponse aux besoins variés des enfants : enfants en difficulté, enfants surdoués, élèves suivant un programme poussé dans un domaine artistique ou sportif, enfant provenant d'autres cultures etc...
3. Revalorisation de la responsabilité des parents.
4. Revalorisation du métier d'enseignant.
5. L'Etat peut se concentrer sur ses tâches « naturelles » : veiller à l'équité, à l'égalité de chances ; surveiller la qualité et la transparence de la prestation éducative.
6. Meilleure maîtrise des coûts grâce à une autonomie responsable de la gestion des établissements.
7. Amélioration de la qualité éducative globale par le jeu de l'émulation mutuelle des établissements.
8. Egalité des citoyens devant les possibilités de choix.