

Multiplier les écoles européennes à Bruxelles: deux conditions à remplir pour ne pas se contenter d'en rêver

Par Philippe Van Parijs

Réponse aux précisions de la Commission européenne

Dans l'entretien publié dans le numéro d'avril 2009 de la revue du GRASPE (*Les écoles européennes à Bruxelles: vers un enseignement plurilingue pour tous digne de la capitale de l'Europe*), j'ai tenu des propos auxquels Madame Christiane Bardoux a tenu à réagir au nom de la Commission européenne (voir article précédent). A l'heure où la nouvelle Commission se met en place, le moment est venu de reprendre cette conversation dans l'espoir que le quinquennat qui s'ouvre permette des avancées significatives sur cet important dossier.

Apartheid

Les précisions apportées par Madame Bardoux sont utiles et ne me paraissent manifester aucun désaccord de fond avec la position que je défends. Avant de poursuivre sur cette base l'exploration des perspectives d'avenir, il peut cependant être utile de lever un malentendu. Il ne saurait bien entendu être question d'accuser le Conseil supérieur — et encore moins la Commission européenne — de pratiquer une politique délibérée d'apartheid dans l'ensemble du réseau des écoles européennes. La situation d'apartheid de fait que je décris et dénonce est propre aux écoles européennes bruxelloises, et je n'ai aucun doute que les responsables européens la déplorent autant que moi.

Pour désigner cette situation, on peut légitimement préférer l'euphémisme *politique restrictive*. Le fait est que la plupart des enfants habitant à Bruxelles sont à jamais interdits d'accès à certaines des meilleures écoles qui y sont implantées — y-compris parfois celle qui est la plus proche de leur domicile — parce que celles-ci, quoique financées par des pouvoirs publics, sont réservées aux membres d'une caste appelée *catégorie I*. Ayant le privilège de parler librement, et donc la responsabilité d'appeler un chat un chat, je préfère pour ma part parler franchement d'apartheid.

Mais peu importe le vocabulaire. Pour tous ceux qui, comme Madame Bardoux et moi-même, veulent trouver une solution structurelle à la carence d'écoles appropriées pour les familles résidant à Bruxelles en raison de son rôle de capitale de l'Europe, l'important est de trouver un chemin prometteur dans le double labyrinthe d'un fédéralisme belge toujours complexe et parfois conflictuel et d'institutions européennes non moins complexes et parfois écartelées entre des objectifs contradictoires.

Des écoles de type II

Pour s'attaquer à la pénurie structurelle, je suis pour ma part convaincu qu'il ne faut placer aucun espoir dans la création de nouvelles grandes écoles de type I. L'École de Laeken sera la dernière école de ce type à Bruxelles. Je suis bien placé pour savoir à quel point nous pouvons nous estimer très heureux que l'accord des multiples instances compétentes ait pu être obtenu — de justesse — dans le cas de cette école. Le prédécesseur de l'État fédéral belge a certes pris des engagements en 1962, dans des circonstances profondément différentes quant au nombre d'élèves potentiellement concernés. Mais pour qu'une nouvelle école puisse s'installer, les règles locales du jeu démocratique exige, outre la ligne budgétaire fédérale, le feu vert des autorités de la Région et d'au moins une des dix-neuf communes bruxelloise. L'influence souvent salutaire des comités de quartier et une dynamique électorale dans laquelle les *Européens* ne pèsent pas lourd s'allient pour rendre un tel feu vert complètement utopique, s'agissant d'une méga-école-bunker, dont les familles riveraines seraient exclues tout en ayant à supporter les nuisances d'une kyrielle quotidienne de bus scolaires.

Comme Madame Bardoux, je suis dès lors convaincu que la voie la plus prometteuse est le développement d'écoles de type II, c'est-à-dire d'écoles organisées dans le cadre du système scolaire local mais satisfaisant à certains critères européens et co-financée par les autorités européennes. Plus précisément, je suis personnellement convaincu que la première étape doit consister à créer, de préférence par transformation d'établissements existants, des écoles maternelles et primaires plurilingues et *ouvertes* qui accueillent dans les mêmes classes des enfants de catégorie I et d'autres enfants habitant à proximité, qu'ils soient autochtones ou allochtones, et qu'ils appartiennent ou non à des familles installées à Bruxelles en raison de sa fonction européenne.

Au niveau secondaire, de telles écoles sont plus compliquées et plus coûteuses à mettre en place, en raison de la double multiplicité des sections linguistiques et des orientations. Il ne faut certes pas exclure la possibilité, ni donc l'éventualité de permettre à d'autres

écoles bruxelloises d'offrir le baccalauréat européen. Mais la sagesse impose de brider cette ambition, en tout cas au départ, et de permettre aux trois grandes écoles existantes et à la quatrième en construction de se spécialiser graduellement au niveau secondaire, à mesure que se développe un réseau décentralisé d'écoles européennes ouvertes aux niveaux maternel et primaire. Selon des informations émanant de la Commission, il est désormais possible d'obtenir une reconnaissance comme école de type II pour un établissement offrant un cycle primaire complet sans prolongement secondaire. Voilà la piste qu'il s'agit de creuser.

Un régime linguistique acceptable

Bien sûr, ces écoles de gabarit modeste ne contiendront chacune qu'un ensemble limité de sections linguistiques, qui pourra et devra varier d'une école à l'autre. Sur le plan pédagogique, sociolinguistique et organisationnel, ce ne sera pas évident. Si l'on ne veut pas se contenter de rêver, il faudra innover, négocier, expérimenter, en particulier pour prendre à bras le corps deux problèmes : la conformité à la législation linguistique belge s'appliquant à l'enseignement obligatoire en Région bruxelloise et un co-financement équitable par les autorités européennes et locales.

Malheureusement pour ce qui nous concerne ici, l'enseignement bruxellois n'est organisé ni par l'État fédéral ni par la Région de Bruxelles-Capitale. Il est organisé d'une part par la Communauté française Wallonie-Bruxelles (CFWB), par ailleurs responsable de l'enseignement en Wallonie (à l'exception de l'enseignement germanophone), et d'autre part par la Vlaamse Gemeenschap (VG), par ailleurs responsable de l'enseignement en Flandre (y compris les quelques écoles francophones des communes à facilités linguistiques). La Communauté française et la Vlaamse Gemeenschap financent respectivement la scolarité d'environ 80% et 16% des élèves de l'enseignement obligatoire bruxellois organisé ou subventionné par des pouvoirs publics (comparé à 4% pour les Écoles européennes). La loi impose que la scolarité organisée, reconnue et financée par la Communauté française ait le français comme langue d'enseignement, celle organisée et financée par la Vlaamse Gemeenschap le néerlandais. Comment insérer dans ce cadre le multilinguisme inhérent aux écoles européennes ?

On peut songer à deux pistes. La première consiste à interpréter généreusement et généraliser la formule dite d'enseignement par immersion pratiquée pour l'apprentissage du néerlandais ou de l'anglais dans un nombre croissant d'écoles francophones de Wallonie et de Bruxelles. Cette formule permet à la Communauté française d'organiser, reconnaître et financer des écoles dans lesquelles une partie minoritaire des matières est enseignée en

néerlandais ou en anglais. Étendre cette formule à d'autres langues ne devrait poser aucun de problème de principe. Plus ambitieusement, permettre qu'une part majoritaire des matières soit enseignée dans une autre langue que le français — à condition que le français demeure bien présent comme deuxième langue d'enseignement — est certainement plus délicat mais pourrait être jouable.

En revanche, recourir à cette formule dans le cadre des écoles bruxelloises de la Vlaamse Gemeenschap se heurte à deux obstacles majeurs dont la combinaison risque d'être prohibitive. Le premier est que la demande *européenne* pour un enseignement combinant une langue maternelle (autre que le français) avec le néerlandais ne suffira pas à peupler de telles écoles. Deuxièmement, comme l'enseignement primaire néerlandophone de Bruxelles attire dès maintenant un public composé à plus de 80% de non-néerlandophones, ses responsables considèrent à juste titre qu'il constitue déjà un enseignement en immersion pour des enfants qui par ailleurs sont fort peu exposés au néerlandais. Ils craignent dès lors d'empêcher l'acquisition d'une maîtrise adéquate du néerlandais en introduisant une deuxième langue d'enseignement, qu'elle soit ou non la langue maternelle de certains élèves.

Une seconde piste consiste à imaginer des écoles comptant des sections distinctes qui ne satisfont pas toutes aux conditions linguistiques imposées par la législation belge, et ne sont donc pas toutes reconnues ni financées par l'une ou l'autre des deux Communautés. Au sein d'une même école, il pourrait donc y avoir des sections anglaise, allemande, italienne, etc. fréquentées à titre exclusif ou principal par des enfants de fonctionnaires européens, mais aussi des sections néerlandaise et/ou française principalement fréquentées par des enfants dont les parents ne sont pas fonctionnaires européens. Les enfants de sections différentes se retrouveraient cependant pour diverses activités communes, y compris les cours de deuxième langue ou des cours dispensés dans une deuxième langue (en immersion, donc). De telles écoles pourraient voir le jour dans le cadre d'une collaboration avec l'une ou l'autre des deux Communautés, mais aussi éventuellement avec l'une et l'autre.

Chacune de ces deux pistes a ses avantages et ses inconvénients. Il n'est pas exclu que des ajustements législatifs, au niveau communautaire ou fédéral, soient nécessaires pour les rendre possibles sans trop de jongleries interprétatives ou complications administratives. Mais l'une et l'autre méritent d'être explorées. Si aucune des deux ne marche, le *type II* est sans avenir.

Un financement équitable

Le deuxième défi consiste à trouver un mode de financement qui puisse être jugé équitable par toutes les parties. Dans sa réaction, Madame Bardoux traite brièvement de cette question : « Dans le cadre de cette ouverture et à l'initiative de la Commission, le principe du versement d'une contribution communautaire proportionnelle au nombre d'élèves de catégorie 1 a été proposé et approuvé par le Conseil supérieur pour les écoles accréditées délivrant le curriculum européen. » Cette formulation, qui reste fort vague, ne semble précisée dans aucun document publiquement accessible¹². J'en esquisse ci-dessous une interprétation concrète, que j'estime susceptible d'être défendue comme équitable tant du côté des instances européennes que du côté de la population locale.

Actuellement les enfants des fonctionnaires européens bruxellois scolarisés dans l'enseignement public peuvent être classés en deux catégories. D'une part, il y a ceux qui fréquentent les écoles européennes et dont la scolarité est financée pour l'essentiel par le contribuable européen (principalement via le paiement des traitements des enseignants par les États-membres au prorata de leurs ressortissants et via le complément versé par la Commission européenne) et marginalement par le contribuable belge (via la prise en charge par l'État fédéral de la fourniture du site des écoles et de la construction des bâtiments). D'autre part, il y a ceux qui fréquentent les écoles locales du réseau libre ou officiel et dont la scolarité est financée pour l'essentiel par le contribuable belge (via le paiement des frais de personnel et de fonctionnement par la Communauté française et la Vlaamse Gemeenschap et via la contribution publique à la fourniture des bâtiments scolaires) et marginalement par diverses associations sans but lucratif propriétaires des écoles dites libres. Les élèves de catégorie I dans les écoles européennes de Bruxelles sont actuellement un peu plus de 8000 (environ 90% de la population totale des écoles). A ma connaissance, il n'existe aucune estimation publiquement accessible du nombre d'élèves de catégorie I dans les écoles belges de Bruxelles et de sa périphérie flamande et wallonne. Ce nombre doit également s'élever à plusieurs milliers.

Le développement d'écoles de type II exige de concevoir un troisième mode de financement, crucialement distinct des deux modes décrits ci-dessus, et impliquant une répartition plus équilibrée de la charge entre le contribuable belge et le contribuable européen. Une formule qui vient immédiatement à l'esprit consiste à allouer au contribuable européen une proportion du coût total des écoles concernées (personnel, fonctionnement et équipement, y

¹² Voir cependant <http://guddee.eu/Alternat/51856549.DOC> (Ndl'É)

compris la charge du bâtiment) égale à la proportion des élèves de catégorie I, le solde étant imputé à celle des deux Communautés dont relève l'école ou, en cas d'école bicommunautaire, réparti entre les Communautés française et flamande en proportion du nombre des autres élèves qui optent pour le français ou le néerlandais comme langue d'enseignement.

Au contribuable européen, il sera possible d'expliquer qu'il y gagne par rapport à une scolarisation dans les écoles européennes existantes, où le coût par élève est plus de deux fois ce qu'il est dans les écoles belges. Au contribuable belge, il sera possible d'expliquer qu'il y gagne par rapport à une scolarisation dans l'enseignement belge actuel, où le coût des enfants de fonctionnaires européens (exemptés de l'impôt belge sur le revenu et donc de toute contribution au financement de cet enseignement) est entièrement à sa charge.

Cette présentation win-win doit être nuancée si l'on admet, comme il est raisonnable de le faire, que dans la période initiale en tout cas ce type d'école, du fait de son caractère multilingue, aura un coût par tête excédant sensiblement la moyenne des écoles belges. Cela est dû en partie à l'inévitable surcoût de la mise en place expérimentale d'une formule inusitée, mais surtout à la nécessité d'un recrutement d'enseignants qualifiés et multilingues de provenances diverses, pour lequel l'offre locale, au niveau de rémunération des enseignants belges, risque d'être insuffisante. Pour autant que vivre et travailler dans l'environnement cosmopolite de la capitale de l'Europe soit suffisamment attrayant pour des enseignants des groupes linguistiques concernés, ce surcoût ne devrait cependant pas empêcher la formule de rester moins chère pour l'Europe que l'accueil de tous les élèves de catégorie I dans des Écoles européennes de type I et moins chère pour la Belgique que leur accueil dans des écoles belges conventionnelles.

Deux questions délicates

Si logique soit-elle, cette formule de co-financement n'en soulève pas moins deux questions délicates qu'il importe d'aborder franchement. Premièrement, qui est le contribuable européen qui financera ces écoles en proportion des élèves de catégorie I qui les fréquentent? S'agira-t-il des vingt-sept États-membres au prorata de leurs ressortissants parmi les élèves? Ou s'agira-t-il des cinq institutions présentes à Bruxelles au prorata de leurs employés parmi les parents de ces élèves? Même si le payeur ultime est en un sens le même, ces deux formules sont évidemment loin d'être équivalentes quant à la répartition de la charge et quant à la complexité de leur mise en œuvre.

Du côté belge, la question délicate n'est pas d'identifier le contribuable, mais de trouver de bonnes raisons pour le convaincre de payer plus pour des élèves relativement favorisés. Pour raisons mentionnées plus haut, le coût par élève hors-catégorie I sera en effet inévitablement plus élevé dans ces écoles que dans les autres écoles belges. Pour justifier durablement pareille situation, il ne suffira pas de mentionner que le supplément est compensé par la prise en charge par l'Europe d'élèves de catégorie I qui autrement seraient entièrement à charge de la Belgique. Tant dans l'enseignement francophone que dans l'enseignement néerlandophone, il existe certes aujourd'hui un financement par élève qui varie entre les écoles. Mais cette différenciation vise à diriger des ressources supplémentaires vers des élèves défavorisés. Or même si les écoles en question sont soumises, au même titre que les autres écoles bruxelloises, aux règles que les deux Communautés ont mis en place pour favoriser la mixité sociale, elles tendront à accueillir, ne fût-ce qu'en raison de leur localisation, des enfants hors-catégorie I relativement favorisés.

Ces deux questions ne sont pas simples, et ce ne sont évidemment pas les seules que la formule proposée soulève. Je n'en suis pas moins convaincu qu'il est essentiel et urgent d'élaborer et de promouvoir une formule précise de co-financement équilibré de ce type et de prendre à bras le corps les problèmes qu'elle soulève. Si du côté belge et/ou du côté européen on n'en a pas le courage, tout développement significatif d'écoles de type II à Bruxelles est d'avance voué à l'échec et le modèle enthousiasmant des écoles européennes multilingues sera effectivement voué à rester marginal, même dans la ville qui accueille les principales institutions européennes. La pénurie de places appropriées pour les enfants des fonctionnaires européens et tous les autres enfants que l'Europe a amenés à Bruxelles ne pourra alors que continuer à empirer.

Lorsqu'au contraire les autorités compétentes auront réalisé de part et d'autre que c'est là la seule manière d'aller de l'avant et en auront tiré les conséquences, on verra fleurir sans trop tarder dix, cinquante, cent écoles européennes *ouvertes* qui pourront légitimement faire la fierté de l'Europe et de sa capitale.

Voir les réactions au premier article de l'auteur dans notre courrier des lecteurs <http://graspe.eu/courrier.htm>