

ANALYSE

I. ABAISSER L'ÂGE DE L'OBLIGATION A 5 ANS EN MODIFIANT LA LOI DU 29/6/1983

Bien que le changement de la Loi du 29 juin 1983 nécessite un accord au Nord et au Sud du pays, qui ne sera peut-être pas facile à atteindre, la Ligue plaide pour la recherche d'une majorité parlementaire visant deux objectifs :

- l'abaissement de l'obligation scolaire à 5 ans (au lieu de 6) ;
- la durée de l'obligation scolaire portée à 13 ans (au lieu de 12).

A. Le contexte politique

1. Deux stratégies possibles

La Loi du 29 juin 1983 relative à l'obligation scolaire fixe le début, la fin, la durée et l'étendue de l'obligation (à temps plein ou à mi-temps). Pour rappel, la fixation de la durée de l'obligation scolaire est une compétence fédérale (article 127 de la Constitution). Il s'agit d'une compétence résiduaire dans l'enseignement, lequel a été communautarisé le 1^{er} janvier 1989. A partir de cette date, ce sont les Communautés qui ont légiféré dans toutes les matières liées à l'obligation scolaire : application et contrôle du respect de la Loi (inscription, fréquentation, exclusion), organisation des organes chargés de l'obligation scolaire (inspection chargée du contrôle du niveau scolaire, service de contrôle de l'obligation scolaire, commission de l'enseignement à domicile, de validation des formations reconnues, etc.), dérogations à l'obligation (établissements scolaires étrangers, enseignement spécialisé, enseignement à domicile), critères à respecter pour les formations dans le cadre de l'enseignement obligatoire à temps-partiel, etc.

Dans ce contexte, deux stratégies de réforme sont possibles :

- soit modifier la Loi du 29 juin 1983 ;
- soit modifier les décrets de la Communauté française relatifs à la mise en œuvre de l'obligation, sans changer, donc, l'âge de l'obligation scolaire, mais en prenant des mesures incitatives, pour augmenter la fréquentation de l'école maternelle, notamment par l'accompagnement des parents qui n'auraient pas

inscrit leurs enfants en classes maternelles, en vue de la première inscription en 1^{re} année primaire.

2. Des sensibilités différentes au Nord et au Sud du pays

Modifier la Loi du 29 juin 1983 est la solution qui entraîne le résultat le plus clair, mais elle suppose un accord politique au niveau fédéral. Or, les sensibilités ne sont pas les mêmes au Nord et au Sud du pays.

a) En Flandre

En Flandre, l'Open VLD, Groen et la NVA sont favorables à l'avancement de l'âge légal à 5 ans ; le PVDA vise l'abaissement de l'obligation à 3 ans ; le Spa ne fait pas de l'abaissement une priorité, il y est, sans doute, plutôt favorable, mais le point n'apparaissait pas dans son programme pour les dernières élections de mai 2014) ; le CD&V n'en veut pas. Ce qui explique que l'accord de gouvernement de la Flandre n'aborde le sujet qu'indirectement : le gouvernement a pour objectif d'amener le maximum possible d'enfants à fréquenter l'école maternelle dès l'âge de 3 ans, via des mesures incitatives, et, en particulier, en lançant un appel via les Maisons d'enfants. (Regeerakkoord Vlaamse Regering, p. 97)

Sur le plan des pouvoirs organisateurs, le GO (Gemeenschapsonderwijs), l'enseignement organisé par la Communauté flamande, s'est clairement positionné, dans son Mémoire pour les élections de mai 2014, en faveur de l'obligation scolaire à 5 ans. L'enseignement catholique flamand se montre, au contraire, circonspect, voire hostile à l'idée.

b) En Fédération Wallonie-Bruxelles

Du côté francophone, tous les partis démocratiques sont favorables à l'avancement à 5 ans, mais les stratégies divergent. Tandis que le MR, les FDF et Ecolo défendent des propositions de lois au niveau fédéral, le PS et le cdH soutiennent une résolution pour que le gouvernement fédéral se saisisse du problème, tout en cherchant une solution au sein de la Communauté française, via le contrôle de la fréquentation scolaire et des mesures incitatives.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (majorité PS – cdH) joue, en quelque sorte, sur les deux tableaux, à petits pas. C'est ainsi que la Déclaration de Politique communautaire (DPC) prévoit, sur ce sujet, l'interpellation du gouvernement fédéral et des mesures au sein de la

Fédération Wallonie-Bruxelles : « *La fréquentation précoce de l'école favorise l'intégration dans l'école et, partant, la réussite des élèves. Le Gouvernement veillera donc à :*

- *défendre au niveau fédéral l'obligation scolaire à partir de minimum 5 ans et étudiera l'instauration d'une durée minimale de fréquentation scolaire en maternelle comme condition d'inscription en 1^{re} primaire ;*
- *encourager la sensibilisation des parents à l'importance, tant pour l'enfant lui-même que pour la bonne organisation des activités pédagogiques, d'une fréquentation régulière en maternelle. »* (DPC, p. 19)

3. Des initiatives parlementaires

a) Au plan fédéral :

Plusieurs propositions de lois ont été déposées récemment.

- Proposition de Loi modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge de début de l'obligation scolaire déposée par M. Olivier Maingain et Mme Véronique Caprasse le 26 août 2014.

Contenu : avancement de l'obligation à 3 ans, avec une évolution progressive en trois années scolaires (d'abord 5, puis 4, puis 3 ans).

- Proposition de Loi modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire à 5 ans, déposée par MM. Marcel Cheron, Kristof Calvo et consorts le 7 mai 2015.

Contenu : durée de l'obligation scolaire, 13 ans (au lieu de 12), commençant à 5 ans.

- Proposition de Loi modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de 5 ans, déposée par MM. Patrick Dewael et consorts, du 12 mai 2015.

Contenu : durée de l'obligation scolaire, 13 ans (au lieu de 12), commençant à 5 ans.

b) Au plan de la Communauté française :

Plusieurs initiatives ont également été prises au parlement de la Communauté française.

- Proposition de Décret encourageant les inscriptions dans l'enseignement maternel, déposée par MM. Pierre-Yves Jeholet et Jean-Luc Crucke, Mmes Françoise Bertieaux et Florence Reuter, du 29 janvier 2015.

Contenu : la proposition n'a pas pour but d'avancer l'âge de l'obligation scolaire, mais d'*informer* les parents des enfants de 3 à 5 ans, qui ne sont inscrits dans aucun établissement scolaire, sur les avantages liés à la fréquentation d'une école, et de les *accompagner* dans des démarches d'inscription. Des modules gratuits de formation sur le fonctionnement de l'enseignement et des modules sur la langue de l'enseignement seront organisés, à charge de la Communauté française.

- Proposition de résolution relative à l'obligation scolaire, déposée par Mmes Marie-Martine Schyns, Mathilde Vandorpe, Caroline Désir et M. Jean-Pierre Denis, le 1^{er} avril 2015.

Contenu : demande, au gouvernement de la CF, d'inciter le gouvernement fédéral à modifier l'obligation scolaire à 5 ans ; d'examiner la possibilité d'instaurer lui-même une obligation de fréquentation minimale en maternelle comme condition à l'inscription en primaire ; de prévoir la possibilité d'une demande motivée de dérogation par les parents ; dans le cas de l'octroi d'une dérogation, le CPMS serait chargé d'une mission d'accompagnement individualisé.

Par ailleurs, la Commission de l'enseignement du Parlement consulte les constitutionnalistes. Ont déjà été rencontrés durant le printemps 2015 : Christian Behrendt, Marc Verdussen et Mathias El Berhoumi. Les prochaines consultations sont prévues en octobre (avec notamment Marc Uyttendaele et des experts du Nord du pays).

B. Les arguments pour et contre l'abaissement de l'âge de l'obligation

1. Les arguments « contre »

a) La liberté du chef de famille

Les arguments philosophiques traditionnels invoquent la liberté du chef de famille et l'importance de l'éducation familiale.

Le secrétaire général du VVKBaO (l'association des pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental catholique flamand), Mark Van den Brande, s'est ainsi exprimé dans le Standaard du 15 janvier 2014 pour indiquer qu'il ne lui semblait pas utile de légiférer en la matière, compte tenu du fait que 98% des enfants de 5 ans étaient déjà à l'école maternelle. Il invoquait, en outre, qu'il n'y a pas d'obligation scolaire en Belgique, mais seulement une obligation d'éduquer, ce qui explique que l'enseignement à domicile est autorisé. C'est ce point de vue qui est repris par la coupole de l'enseignement catholique du Nord du pays.¹

Pour sa part, la Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, asbl, considère qu'il faut distinguer les finalités de l'éducation et celles de l'instruction.

L'éducation, lorsqu'elle s'effectue dans la famille, permet la transmission des convictions familiales, tandis que les activités éducatives à l'école permettent de découvrir les autres systèmes de valeurs et la diversité des opinions. L'obligation scolaire renvoie, quant à elle, plus directement, à un objectif d'instruction. Celle-ci suppose une activité systématique d'enseignement, effectuée par des professionnels, formés pour faciliter les apprentissages et donner accès aux jeunes à l'ensemble des savoirs. Tandis que dans le domaine de l'éducation, l'action de la famille est première, et celle de l'école, seconde, au moins chronologiquement, dans le cas de l'instruction, l'enseignement occupe la première place, tandis que la contribution des parents vient davantage en soutien de la formation scolaire. L'objectif de l'obligation scolaire est l'instruction pour tous. Elle est émancipatrice.

Les parents qui choisissent d'éduquer leurs enfants à domicile les privent des deux atouts de la scolarisation. Ils les privent, d'abord, de l'immense apport qu'est la socialisation à l'école. En les retranchant de la vie sociale, ils réduisent

¹ « In zijn Memorandum 2014 pleit het GO! voor een verlaging van de leerplicht naar 5 jaar, zo meldden verschillende media. VVKBaO stelt zich daar vragen bij. Marc Van den Brande, secretaris-generaal van het VVKBaO, verwoordt het in De Standaard (15/1/2014) zo: "98 procent van de vijfjarigen gaat al naar de derde kleuterklas. Is zo'n algemene maatregel dan wel nodig?" VVKBaO meent dat de overheid in kaart zou moeten brengen welke kleuters nog niet naar school gaan en zou moeten proberen hen via gerichte maatregelen te bereiken. Dat leerplicht een federale materie is, maakt een verlaging ervan een complexe zaak. Bovendien zal de ingreep de overheid geld kosten, want er moet dan ook een levensbeschouwelijk vak ingericht worden. Ten slotte nog dit: België kent leerplicht, geen schoolplicht. Dat betekent dat een ouder ervoor kan kiezen om zijn kleuter thuisonderwijs te geven. Hoe zal de inspectie thuisonderwijs bij kleuters gaan controleren? », le 17 janvier 2014.

<http://www.vvkbao.be/nieuws/de-pers-vvkbao-stelt-zich-vragen-bij-verlaging-leerplichtleeftijd>

leurs chances de les voir s'intégrer facilement, plus tard, dans la société. Ils les privent, ensuite, des multiples compétences que seule une école peut réunir en son sein, au service de la formation des jeunes.

b) Les arguments économiques et d'ordre matériel

Comment financer l'obligation scolaire en 3^e maternelle, alors que les budgets de la Communauté française ne sont pas extensibles ? Comment accueillir tous les enfants, alors que les écoles sont prises d'assaut par de (déjà) trop nombreux élèves suite au « boom » démographique ?

Le surcoût lié à l'abaissement de l'obligation scolaire devrait être marginal car, d'ores et déjà, plus de 98 % des enfants de 5 ans fréquentent régulièrement l'école maternelle. En ce qui concerne les locaux et le matériel, c'est une situation à examiner plus finement, et au cas par cas. Cette préoccupation fait partie des points d'attention répertoriés par la Ligue (voir infra), dans la mesure où la situation pourrait beaucoup varier d'une commune à l'autre, voire, parfois, d'un quartier à l'autre.

c) Les arguments psychologiques

Certains observateurs craignent que les enfants soient trop jeunes pour être soumis à l'obligation scolaire, et pensent qu'il faut, compte tenu de leur niveau de maturation physique, affectif et intellectuel, donner plus de souplesse à la fréquentation scolaire en 3^e maternelle.

Le fait que les caractères de la petite enfance seraient incompatibles avec la régularité et la durée de la présence à l'école, induite par l'obligation scolaire, n'est pas corroboré, ni sur le plan scientifique, ni par l'expérience actuelle des enfants présents en 3^e maternelle. Il reste que les règles à appliquer pour le contrôle de l'obligation scolaire pourraient être assouplies pour les enfants de 5 ans. C'est également un point d'attention de la Ligue de l'Enseignement (voir infra), mais ce n'est pas un argument véritable contre l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire.

d) Les arguments pédagogiques

Abaisser l'âge de l'obligation pourrait avoir comme effet de faire de la 3^e maternelle une sorte de pré-première année primaire, privant les enfants d'un temps de maturation, au service d'objectifs cognitifs, davantage

caractéristiques du 1^{er} degré primaire que de l'école maternelle ou d'un jardin d'enfant. Ce risque existe et doit donc constituer un point d'attention accompagnant la réforme (voir infra). L'expérience de l'enseignement par cycle, en particulier du 5/8, montre, cependant, qu'il est tout à fait possible, et avec profit pour les enfants, de réunir des enfants de 5 à 8 ans dans des groupes verticaux, les plus jeunes profitant de l'exemple et de l'activité des plus âgés, les plus grands, de la présence et de la responsabilité qu'ils ont vis-à-vis des plus petits. La réussite du 5/8 est un argument qui plaide en faveur de l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire.

2. Les arguments « pour »

Les arguments en faveur de l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire sont très nombreux et font consensus, aussi bien auprès des experts que des organismes internationaux ou belges.

a) La préparation aux apprentissages du 1^{er} degré du primaire

Ils sont fondamentalement basés sur l'idée que l'échec et l'inégalité scolaires commencent très tôt, avant même l'obligation scolaire, et qu'il faut scolariser tous les enfants, dès les classes maternelles, pour qu'ils soient prêts à effectuer les apprentissages du 1^{er} degré du primaire. De nombreuses études montrent, en effet, que moins un enfant a fréquenté l'enseignement maternel, plus grands sont les risques, dans la suite de sa scolarité, d'échec scolaire. L'objectif d'une telle réforme est donc l'augmentation de la réussite scolaire.

Les activités proposées dans les classes maternelles concernent de multiples aspects, qui préparent les enfants à la suite de leur scolarité, et, en particulier, renforcent leur capacité à effectuer les apprentissages du 1^{er} degré primaire :

- la socialisation et l'intégration dans le groupe ;
- l'apprentissage de la langue de l'enseignement ;
- des contacts répétés avec la culture écrite ;
- le développement de la dextérité manuelle, prémisse de l'apprentissage de l'écriture, et des compétences de base dans le domaine de l'éducation physique, de l'évolution dans l'espace, de la créativité;

- le plaisir de la découverte et de l'apprentissage dans un environnement stimulant et plus varié que celui offert dans la seule vie familiale.

b) La visée égalisatrice et émancipatrice

De nombreuses études et statistiques montrent que les enfants qui ne fréquentent pas l'école maternelle sont aussi, significativement, ceux que l'on retrouve plus tard dans les chiffres de l'échec scolaire. Une partie des enfants qui ne fréquentent pas l'école maternelle est confrontée à des problèmes de santé, mais il peut également s'agir d'enfants d'origine étrangère, qui ne parlent pas nécessairement le français à la maison, ou de milieux sociaux peu favorisés. Dans ces conditions, l'obligation à 5 ans possède une vertu égalisatrice, susceptible de corriger ou de limiter les effets des inégalités de départ. De ce point de vue, il s'agit :

- de faciliter l'intégration sociale (passage de l'environnement familial au contexte scolaire) ;
- de faciliter le contact avec la culture scolaire (organisation, langage, règles, etc.) ;
- de compenser les éventuelles faiblesses liées au faible niveau socioculturel de l'environnement familial et de repérer rapidement les difficultés dans les apprentissages.

c) La continuité du parcours scolaire

La césure entre les niveaux maternels, primaires, secondaires et supérieurs de l'enseignement est un défi pour tout système scolaire. Comment, en effet, améliorer la continuité des apprentissages, et s'assurer que le résultat atteint, au terme d'un degré, corresponde adéquatement aux acquis qui sont nécessaires pour suivre l'enseignement du degré qui suit ?

Le problème du passage harmonieux de l'enseignement maternel à l'enseignement primaire a été, pour une part, résolu via l'organisation par cycle, dans des groupes verticaux comme le 5/8. La difficulté actuelle est que ces groupes sont composés d'enfants qui sont en âge d'obligation et d'autres qui ne le sont pas.

A l'avenir, pour les écoles qui, de manière autonome, organisent de l'enseignement maternel ou de l'enseignement primaire, la question sera celle de savoir s'il faudra, avec l'obligation à cinq ans, maintenir la troisième maternelle avec les deux premières

années maternelles ou, préférentiellement, la lier aux écoles qui organisent le 1^{er} degré du primaire.

C. Les points d'attention

La question de la continuité des apprentissages, et les implications organisationnelles de celle-ci, montrent que l'abaissement de l'âge de l'obligation à 5 ans pose un certain nombre de problèmes pratiques, dont il ne faut sous-estimer, ni l'importance, ni les effets. Ces problèmes doivent constituer autant de points d'attention. Mais il ne faut pas davantage sous-estimer les modifications décrétales, exécutives et administratives qui résulteront de l'obligation à 5 ans.

1. Les cours de morale et de religion

L'article 24, §1 de la Constitution prévoit que les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et de la morale laïque.² L'article 24, §3 indique, par ailleurs, que tous les enfants soumis à l'obligation scolaire ont droit à une éducation morale ou religieuse, à charge de la communauté.³

A moins de modifier le texte constitutionnel, il en résulte que les cours de religion et de morale non confessionnelle devront être organisés en troisième maternelle.

2. L'enseignement spécialisé

L'article 2, § 5 de la loi du 29 juin 1983 relative à l'obligation scolaire prévoit que les obligations en matière de scolarité obligatoire sont satisfaites quand l'enfant suit l'enseignement spécialisé dispensé conformément au décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé.

Tel qu'il est rédigé, l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire implique de pouvoir accueillir, dès la 3^e maternelle, les enfants qui en ont besoin, dans un enseignement maternel spécialisé. Sera-t-il possible de répondre partout à cette nouvelle disposition ?

² « Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle. » (art.24, §1 de la Constitution)

³ « Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse. » (art.24, §3 de la Constitution)

3. L'enseignement à domicile

L'article 2, § 6 dispose que l'enseignement dispensé à domicile, conformément au décret du 25 avril 2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, satisfait à l'obligation scolaire.

Il en résulte que plusieurs dispositions devront être modifiées et complétées en ce qui concerne le rôle et la mission de la Commission de l'enseignement à domicile (art. 5 à 10 du 25 avril 2008), le contrôle du niveau des études et la certification.

Le contrôle du niveau des études s'effectue en référence aux socles de compétences et aux missions de l'enseignement obligatoire, définies dans les articles 6 et 12 du décret « Missions » du 24 juillet 1997 pour l'enseignement maternel. Mais qu'en sera-t-il de la certification (art. 18 du décret du 25/4/2008 : faudra-t-il prévoir une certification à la fin du maternel ? Selon quelles modalités ?

4. L'enseignement dans des établissements non organisés ou subsidiés par la Communauté française (article 3 du décret du 25/4/2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française).

Quelle sera la situation des enfants dont les parents souhaitent inscrire leurs enfants dans des établissements qui ne sont ni organisés, ni subventionnés par la Communauté française ? Songeons, par exemple, aux établissements anglophones ou dont le statut est de nature internationale. Ces écoles offrent-elles également un enseignement maternel ? Celui-ci devra-t-il faire l'objet d'une nouvelle agrégation ?

5. Le contrôle de la fréquentation scolaire

L'arrêté de Gouvernement de la Communauté française du 23 novembre 1998 relatif à la fréquentation scolaire s'applique aux établissements d'enseignement primaire et secondaire ordinaires et spécialisés. Il ne concerne

pas l'enseignement maternel. Cet arrêté porte sur la tenue du registre des présences et des absences et sur la manière d'effectuer le comptage. Il détermine les absences justifiées et celles qui ne le sont pas ainsi que la notion de retard.

Quelles seront, par ailleurs, les dispositions adoptées pour le contrôle de la fréquentation en 3^e maternelle ? Seront-elles de la même nature que celles qui portent sur l'enseignement primaire, et qu'on trouve dans l'article 10 de l'Arrêté Royal du 20 août 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire ? Celui-ci prévoit que lorsqu'un élève a neuf demi-jours d'absence injustifiée, le directeur le signale, au plus tard le premier jour ouvrable qui suit, au Service du contrôle de l'obligation scolaire. Chaque demi-jour d'absence injustifié supplémentaire lui est ensuite signalé à la fin de chaque mois.

Sur le plan répressif, dès réception du premier signalement, le Service du contrôle informe les chefs de famille en défaut qu'ils seront dénoncés au Procureur du Roi en cas de nouveau manquement durant l'année scolaire en cours. L'élève mineur fréquentant l'enseignement fondamental ayant plus de vingt demi-journées d'absence injustifiée peut faire l'objet d'un signalement au conseiller de l'Aide à la jeunesse.

Les agents de la police ont également pour mission de conduire, ou de faire conduire, à leur école les élèves soumis à l'obligation scolaire qu'ils rencontrent, vagabondant dans les rues ou les champs pendant les heures de classe. Au cas où l'un de ces enfants ne serait inscrit dans aucune école, les agents de police dressent un procès-verbal et l'envoient immédiatement au Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire. Celui-ci peut saisir par réquisition le Tribunal de la Jeunesse aux fins d'intervention.

6. Les socles de compétences de la 3^e maternelle

Afin d'éviter une sorte d'aspiration des objectifs pédagogiques de la 3^e maternelle vers les exigences spécifiques du 1^{er} degré primaire, il sera peut-être souhaitable de préciser les socles de compétences spécifiques visés dans la 3^e année maternelle, en particulier s'ils devaient servir à une forme de certification à la fin de la 3^e maternelle.

7. Conditions matérielles et financières

L'implication de l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire sur la situation des écoles maternelles dont les bâtiments sont distincts d'une école primaire devra être examinée.

De même, la capacité d'accueil en classe maternelle devra être questionnée pour éviter, en particulier dans certaines communes urbaines, des difficultés d'organisation liées à des locaux trop exigus pour un nombre d'enfants en obligation scolaire, devenu trop important.

Le Bureau exécutif de la Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente, asbl

Le 7 septembre 2015

(Texte rédigé par Patrick Hullebroeck, directeur)