

La gestion du Ministère de l'Education nationale et de la Culture

par Daniel NORRENBORG,

Diplômé du Collège d'Europe.

★

Depuis l'entrée en fonction du gouvernement Lefèvre-Spaak le 25 avril 1961, il ne s'est guère passé de mois où les techniques de diffusion collective ne nous aient entretenu des difficultés rencontrées dans la gestion de ce département : croissance budgétaire rapide, adaptation administrative au besoin d'autonomie culturelle, difficulté de recrutement, promotion et rémunération du personnel enseignant, application des lois linguistiques, problèmes posés par l'expansion universitaire, réforme de l'enseignement secondaire, rationalisation des constructions scolaires, pour prendre quelques exemples marquants.

Or, que de passions rencontrées dans la mise en œuvre de chaque initiative ministérielle concernant ces problèmes ! L'agitation perpétuelle qui a enveloppé l'action du département depuis 1961, a rendu difficile l'analyse de son évolution. Et cependant, elle a été constante, au point d'aboutir à une certaine dispersion des responsabilités politiques et administratives. Essayons par conséquent d'examiner son évolution récente sur les plans politique et administratif, pour tenter de cerner les difficultés actuelles et les perspectives d'avenir.

Evolution budgétaire.

Plus de 48 milliards sont consacrés à l'Education nationale et à la Culture pour l'année 1968, ce qui représente quelque 20 % de l'ensemble du budget de l'Etat. En réalité nous devrions mentionner plutôt les budgets de l'Education nationale et de la Culture, car depuis 1966 deux projets de loi distincts sont déposés sur le bureau des Chambres. Le budget du Ministère de l'Education nationale d'une part, pour 44.690 millions en 1968, et celui du Ministère de la Culture de l'autre, pour 3.350 millions pour la même année.

Ces documents font l'objet d'un examen politique distinct au Sénat, où il existe une commission des Affaires culturelles, tandis qu'à la Chambre le groupe socialiste a déposé une demande de création de semblable commission en novembre 1967. Auparavant et jusqu'en 1966, un seul document parlementaire était déposé. Si nous examinons l'évolution budgétaire du département depuis 1953, nous remarquons une croissance impressionnante en peu de temps, comme en témoigne le tableau ci-après :

<i>Années</i>	<i>Budget de l'Etat*</i>	<i>Budget du Ministère*</i>	<i>%</i>
1953	75.551	8.059	10,7
1954	81.585	8.687	10,6
1955	85.612	9.133	10,7
1956	91.169	9.436	10,4
1957	91.748	10.394	11,3
1958	105.855	12.364	11,7
1959	112.708	16.198	14,4
1960	117.122	19.651	16,8
1961	129.231	21.510	16,6
1962	137.269	24.138	17,6
1963	144.679	27.045	18,7
1964	154.876	28.994	18,7
1965	183.147	35.157	19,2
1966	206.229	41.778	20,3
1967	225.023	45.359	20,2
1968	240.700 (prévisions)	48.043 (prévisions)	20

* en millions de francs.

En 1953, le budget représentait 8 milliards soit 10,7 % du budget de l'Etat. En 1963, il s'élevait à plus de 27 milliards, soit 18,7 % ; pour atteindre près de 42 milliards en 1966, soit plus de 20 % des dépenses de l'Etat ! Ce pourcentage ne variera plus en 1967 et en 1968, bien que les prévisions de dépenses pour 1968 se situent à plus de 48 milliards. Il s'agit donc du département le plus important au point de vue budgétaire. Il l'est également au point de vue politique et administratif.

Evolution politique et administrative.

Il est bon de rappeler que le département a connu une existence indépendante de 1878 à 1884 sous l'appellation de Ministère de l'Instruction publique. Son premier titulaire était le ministre Van Humbeeck, qui se rendit célèbre par le dépôt de la deuxième loi organique sur l'enseignement primaire en 1879, ce qui déclencha une guerre scolaire entre libéraux et catholiques, jusqu'à la chute du gouvernement Frère-Orban en 1884. De

1884 à 1905 il fut rattaché au département de l'Intérieur, situation qu'il avait déjà occupée antérieurement, pour devenir, à cette date, le Ministère des Sciences et des Arts. Il conservera cette dénomination jusqu'en 1932, pour devenir le Ministère de l'Instruction publique jusqu'en 1961, puis le Ministère de l'Education nationale et de la Culture.

Depuis sa création et jusqu'à cette date, il y eut toujours une unité de gestion à la tête du département. Le gouvernement Lefèvre-Spaak innova en créant une direction politique bicéphale : un Ministre de l'Education nationale et de la Culture, compétent pour l'enseignement de l'Etat et l'enseignement subventionné officiel des deux rôles linguistiques ainsi que pour les affaires culturelles françaises et un Ministre de la Culture, adjoint à l'Education nationale, compétent en matière d'enseignement subventionné libre des deux rôles linguistiques, ainsi que pour les affaires culturelles néerlandaises. Les titulaires de ces portefeuilles appartenaient à des groupes politiques différents. Les Ministres de l'Education nationale et de la Culture, MM. Larock, puis Janne, étaient socialistes, tandis que le Ministre de la Culture, adjoint à l'Education nationale M. Van Elslande appartenait au PSC.

Semblable situation allait entraîner certaines complications, d'autant plus que leurs compétences étaient égales sur les services communs. Comme le déclarait M. Van Elslande à la tribune du Sénat le 25 mars 1965, il n'était pas toujours facile de s'y retrouver. Et de citer l'exemple de la gestion des accords culturels, où lui-même traitait de préférence les relations avec les Pays-Bas, tandis que son collègue Janne s'occupait plus volontiers des relations avec la France, tout en se tenant mutuellement au courant des négociations en cours.

En janvier 1963, la structure du département était néanmoins profondément modifiée par la décision de dédoubler les directions générales de l'enseignement ainsi que celles des affaires culturelles. L'unité administrative était assurée par le Secrétaire général et le maintien d'un seul conseil de direction. Néanmoins, et toujours dans l'optique d'un renforcement de l'autonomie culturelle, l'Arrêté royal du 29 mars 1963 prévoyait la création de deux fonctions nouvelles, celles d'Administrateurs généraux pour les affaires culturelles. Leur situation administrative n'était pas des plus claires, puisque les deux directeurs généraux des Arts et Lettres étaient désignés pour remplir ces fonctions. Ils apparaissaient comme « *primus inter pares* » vis-à-vis de leurs collègues de la Jeunesse et des Loisirs puisqu'il leur fallait coordonner l'ensemble des activités culturelles de leur secteur linguistique. Ils se situaient en quelque sorte à un rang intermédiaire entre ceux de Secrétaire général et de Directeur général.

La situation allait se compliquer lors de l'entrée en fonction du cabinet Harmel le 27 juillet 1965. Quatre Ministres, dont trois Secrétaires d'Etat

assumaient dorénavant la gestion du département. M. Dehousse était désigné comme Ministre de l'Education nationale, tandis que M. Van Bogaert devenait Ministre-Secrétaire d'Etat (le qualificatif initial d'adjoint était supprimé dès le mois d'août 1965), M. de Stexhe, Ministre-Secrétaire d'Etat à la Culture française et M. De Clercq, Ministre-Secrétaire d'Etat à la Culture néerlandaise.

Le Ministre de l'Education nationale traitait l'ensemble des affaires francophones relatives à l'enseignement, tandis que son collègue Secrétaire d'Etat se réservait les affaires néerlandophones, avec compétence conjointe sur le secteur commun. Leurs relations étaient cette fois facilitées par une appartenance commune au PSB. Par contre, la gestion des affaires culturelles leur échappait entièrement, au profit des Ministres-Secrétaires d'Etat d'appartenance politique différente (PSC).

Cette situation politique allait avoir des répercussions sur la gestion administrative du département. Le Ministre de l'Education nationale ne conçut par sa tâche comme étant celle d'un coordinateur de la politique menée dans l'ensemble du département, avec l'aide de ses 3 collègues Secrétaires-d'Etat. Une coordination à un échelon plus élevé était également prévue pour l'Education nationale et la Culture. Le vice-président du Conseil, chargé de la coordination sociale, M. Segers, devait s'en occuper. La structure pyramidale mise en place fut peu respectée dans la gestion quotidienne et bien vite le Ministre de l'Education nationale et son collègue Secrétaire-d'Etat perdaient le contrôle de l'ensemble des affaires culturelles.

Aussi, lors de l'entrée en fonction du cabinet Vanden Boeynants, le 19 mars 1966, la séparation entre la gestion du secteur Education nationale et celle du secteur Culture était largement entamée. Rappelons que sous la gestion du ministre Dehousse, le budget n'était plus présenté sous la forme d'un seul document parlementaire.

Pour la première fois, deux documents distincts étaient déposés par des Ministres différents, discutés puis votés séparément. Le précédent était créé.

La gestion administrative avait d'ailleurs suivi une évolution parallèle. C'est ainsi que le Secrétaire général perdait progressivement le contrôle des affaires culturelles au profit des Administrateurs généraux. Théoriquement il poursuivait sa tâche de coordination générale. Dans les faits, tout le secteur Culture lui échappait. L'unité du conseil de direction fut toutefois maintenue. En l'espace de quelques mois, l'évolution administrative avait été profonde.

L'entrée en fonction du cabinet Vanden Boeynants allait accentuer le mouvement centrifuge. La gestion départementale était cette fois confiée à trois Ministres et à un Ministre-Secrétaire d'Etat. M. Grootjans devenait

Ministre de l'Education nationale (secteur néerlandophone), M. Toussaint Ministre-Secrétaire d'Etat à l'Education nationale (secteur francophone); tous deux appartenant au PLP, tandis que M. Wigny détenait le portefeuille de la Culture française en plus de celui de la Justice, et M. Van Elslande celui de la Culture néerlandaise en sus de celui des Affaires européennes; tous deux appartenant au PSC. Cette adjonction des Affaires culturelles à d'autres responsabilités ministérielles importantes n'entraîna nullement une diminution d'activités dans le secteur de la Culture. L'organisation de cabinets distincts permit au contraire de renforcer la tendance à une séparation de l'action menée à l'Education nationale. L'avantage de ne plus porter l'étiquette de Secrétaire d'Etat allait d'ailleurs permettre d'aller bien plus vers la scission totale.

Les budgets allaient, comme en 1966, être préparés, déposés, discutés et votés séparément. En outre, les publications au *Moniteur belge* se faisaient dorénavant sous des rubriques distinctes, tandis que l'appellation Ministère de l'Education nationale et de la Culture n'était plus utilisée dans la correspondance avec l'extérieur. Pas une réunion de coordination ne fut organisée entre les quatre Ministres. Bref, l'autonomie de gestion politique devenait entière.

La situation évolua parallèlement sur le plan administratif. C'est ainsi que les relations entre services relevant de l'Education nationale ou de la Culture se situaient quasi au niveau de départements distincts, tandis que la coordination sur le plan linguistique au sein de ces secteurs distincts devenait de plus en plus difficile. Seule l'existence de services généraux communs pour l'ensemble du département et le Conseil de direction unique rappelait encore l'appellation de 1961 : Ministère de l'Education nationale *et* de la Culture. Mais en réalité, deux départements distincts se précisent chaque jour davantage et disposent d'une autonomie de gestion de plus en plus considérable.

L'évolution des structures administratives.

En 1955, le département comportait 6 directions générales. Depuis l'Arrêté cadre du 4 janvier 1963, elles ont été portées à 13, suite à la mise en œuvre d'une politique de dédoublement linguistique : 1 pour les services généraux, 1 pour l'organisation des études, 7 pour les divers ordres d'enseignement à raison de 2 pour l'enseignement primaire et gardien, 2 pour l'enseignement moyen et normal, 2 pour l'enseignement technique et 1 pour l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (toutefois le dédoublement apparaît pour l'enseignement supérieur) et 4

pour les affaires culturelles, à raison de 2 pour les arts et lettres et 2 pour la jeunesse et les loisirs.

L'organigramme se présente comme suit : au sommet, un secrétaire général qui coordonne les activités de 3 grands secteurs : le secrétariat général, l'éducation et les affaires culturelles (en théorie). Le secrétariat général recouvre un ensemble de services communs fonctionnant pour tout le département (services juridique, de sécurité et d'hygiène et généraux) ainsi que des services communs propres au secteur éducation (organisation des études, documentation et programmation, constructions scolaires, recrutement et promotion du personnel enseignant) ; le secteur « éducation » groupe les 7 directions générales d'enseignement et de la recherche scientifique ; le secteur « culture », les 4 directions générales mentionnées antérieurement et des services communs.

En réalité, cet organigramme de 1963 ne correspond plus à la gestion administrative de nos jours. Les Administrateurs généraux des affaires culturelles remplacent le Secrétaire général pour toutes les affaires relatives aux arts et lettres, à la jeunesse et aux loisirs, aux affaires culturelles internationales et nationales. Seuls les services généraux les obligent encore à passer par le Secrétaire général.

La structure conçue en 1963 ne constituait d'ailleurs pas une perfection administrative. Deux exemples permettront de souligner ses lacunes. C'est ainsi que la direction des relations culturelles internationales a été rattachée aux seuls services communs des affaires culturelles, alors que la moitié au moins de ses activités concerne la coopération pédagogique et scientifique avec l'étranger. Quant à l'enseignement artistique, il relève de 6 directions différentes elles-mêmes rattachées à 4 directions générales relevant à la fois des secteurs éducation et culture ! Comment dès lors appliquer une politique d'ensemble avec une structure administrative aussi peu cohérente ?

En dehors de ce gigantisme et d'une lourdeur de structures assez peu commune, le département présente une autre caractéristique qui lui est propre : l'occupation de nombreuses fonctions administratives supérieures par d'anciens enseignants. C'est ainsi qu'ils occupent 5 postes sur 9 de Secrétaire général et Directeurs généraux dans le secteur éducation et 2 sur 4 dans celui des affaires culturelles.

Soulignons enfin que la décision prise de dédoubler les directions générales par rôle linguistique n'a pas résolu le problème de la coordination entre les nouvelles entités unilingues. Seules les relations personnelles entre fonctionnaires de rôles linguistiques différents ont permis jusqu'à présent, le maintien d'une unité dans la gestion des affaires. Dans certaines directions les consultations se font néanmoins plus rares. Or, si dans les affaires culturelles semblable autonomie ne pose pas trop de problèmes, il n'en va

pas de même pour le secteur de l'enseignement, où la coordination dans l'action demeure souhaitable.

Perspectives d'avenir.

La gestion politique.

L'avenir du département sera fonction de la résultante des forces politiques en présence. Le PSC manifeste un intérêt croissant pour la gestion des affaires culturelles. La présence de ce parti au sein d'une coalition future entraînera vraisemblablement la revendication d'une scission complète entre les secteurs éducation et culture et la constitution d'un Ministère de la Culture possédant ses propres services généraux, son conseil de direction et son secrétaire général. Le renforcement de l'autonomie culturelle serait assuré. Le PSB, par contre, défend le concept de complémentarité entre les secteurs éducation et culture. Sa présence au sein d'une coalition pourrait entraîner un retour à l'unité de gestion politique, pour autant que le rapport des forces politiques en présence lui soit favorable.

Certains ont évoqué la possibilité d'une scission complète en fonction du critère linguistique, entraînant la création d'un Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture française et d'un Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture néerlandaise. La gamme des possibilités de gestion politique est donc étendue, et fonction de la force des partis en présence et du besoin plus ou moins prononcé d'autonomie culturelle. Elle se présente comme suit :

- un Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture ;
- un Ministre de l'Éducation nationale et un Ministre de la Culture ;
- un Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture française et un Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture néerlandaise ;
- un Ministre de l'Éducation nationale et deux Ministres de la Culture ;
- deux Ministres de l'Éducation nationale et deux Ministres de la Culture.

L'introduction de Secrétaires d'État permettrait même d'étendre le choix offert. Chaque hypothèse présente ses avantages et ses inconvénients. La solution devrait toutefois être recherchée dans le maintien de l'unité du Ministère, car la complémentarité entre les missions d'éducation et de promotion culturelle demeure trop forte. La présence d'un Ministre, aidé dans sa gestion départementale par un certain nombre de Secrétaires d'État à compétence limitée mais clairement définie, permettrait d'atteindre cette indispensable coordination dans l'action.

La gestion administrative.

Quelle que soit la conjoncture politique, le besoin d'autonomie culturelle ne permettra pas de refondre l'ensemble des structures administratives existantes, en particulier celles des affaires culturelles. Néanmoins un effort pourrait être tenté sur le plan du regroupement fonctionnel des services. C'est ainsi, pour ce qui concerne les affaires culturelles, que les structures administratives devraient être repensées en fonction des objectifs politiques nouveaux. Le Ministre Wigny a exposé à la presse, le 18 décembre 1967, son plan quinquennal d'infrastructure culturelle. Il comporte la création de Maisons de la Culture pour les années à venir, alors qu'aucun service n'est prévu pour s'occuper de leur gestion !

De même, le cloisonnement vertical qui règne actuellement sur le plan administratif entre les divers ordres d'enseignement ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique ministérielle bien arrêtée. L'efficacité serait plus grande si l'on regroupait les ordres d'enseignement par niveau d'études. C'est ainsi, par exemple, que la direction générale des enseignements supérieurs comporterait les unités administratives suivantes : l'enseignement universitaire, l'enseignement technique supérieur, l'enseignement normal supérieur et l'enseignement artistique supérieur. Le même regroupement pourrait avoir lieu aux niveaux primaire et secondaire, ce qui faciliterait l'interpénétration souhaitable entre ordres d'enseignement différents.

Une clarification administrative serait également souhaitable en matière de recherche scientifique. Depuis la création du Conseil national de la politique scientifique, en septembre 1959, une ambiguïté n'a cessé de se développer. En vertu de cet arrêté royal du 16 septembre 1959, la formulation de notre politique scientifique incombe au Comité ministériel de la politique scientifique, présidé par le Premier Ministre, tandis que sa mise en œuvre est confiée à une commission interministérielle groupant les fonctionnaires généraux concernés. En fait, c'est le Conseil national de la politique scientifique qui l'élabore, et plus particulièrement le secrétariat général. Or, depuis 1963, la présidence de la Commission interministérielle est également attribuée au Secrétaire général du CNPS, qui cumule donc les tâches de conception et d'exécution.

Etant donné l'extension constante des missions dévolues à ce secrétariat général, on peut se demander s'il ne sera pas appelé à fournir le noyau d'une future unité ministérielle distincte, appelée Ministère de la Technologie ou de la science, et qui reprendrait les attributions présentement exercées par le Ministère de l'Education nationale. Le PSC semble favorable à cette solution, tandis que le PSB verrait plutôt un regroupement de l'ensemble des unités administratives qui s'occupent de recherche scien-

tifique, au sein du Ministère de l'Education nationale. Quelle que soit la solution envisagée, elle aura l'avantage de mettre fin à l'incertitude actuelle.

Pour une gestion politique et administrative efficace.

Les conclusions à tirer de l'examen de la situation actuelle sur les plans administratif et politique ne sont guère encourageantes. Malgré un investissement élevé en moyens matériels et en hommes, le résultat n'est pas des meilleurs. Le mouvement centrifuge analysé ci-dessus a eu pour conséquence qu'il est devenu difficile de s'y retrouver : autonomie quasi complète du secteur de la Culture, dédoublement linguistique de l'ensemble de l'administration, ambiguïté en matière de recherche scientifique, rigidité du cloisonnement administratif en matière d'enseignement, etc... Or, chacun s'accorde à souligner la nécessité de planifier le développement de l'éducation, tout comme le Ministre Wigny l'a fait pour l'infrastructure culturelle. Une réforme de la gestion politique et des structures administratives s'impose donc.

Il n'est plus souhaitable que le(s) titulaire(s) de ce(s) portefeuille(s) soi(en)t prisonnier(s) d'un carcan qui freine la mise en œuvre de réformes souhaitables. La gestion du département au jour le jour devra faire place à un effort de prévision en matière de bâtiments, d'équipements et en hommes, pour répondre aux besoins futurs d'éducation et de culture. Sous la gestion du Ministre Janne, un ordinateur avait été acquis pour tenter de résoudre le problème de la liquidation mensuelle de quelque 160.000 traitements. Son utilisation pour la gestion prévisionnelle future serait hautement souhaitable. Alors que notre enseignement secondaire subit des transformations profondes par suite de l'introduction généralisée du cycle d'observation et d'orientation, que le problème de l'expansion universitaire est loin d'être résolu, que l'enseignement spécial commence à trouver la place qui lui revient et que l'enseignement artistique est en réorganisation, la gestion traditionnelle devrait faire place à une méthode prévisionnelle, mise en œuvre par une unité administrative efficace.

Les Chambres n'ont jamais refusé l'octroi de crédits de plus en plus importants pour permettre à la jeunesse belge de disposer d'une formation solide ou pour encourager les adultes à utiliser leurs loisirs d'une manière active. C'est pourquoi une action efficace et menée avec discernement s'impose. La conduite d'un département ministériel exige des facultés d'adaptation rapide et des choix délicats. Celui de l'Education nationale et de la Culture en particulier requerra la présence d'hommes politiques au tempérament d'hommes d'Etat, ainsi que de grands commis qui sauront prévoir et maîtriser les situations nouvelles.

Mars 1968.

