

**ACTES DU 1<sup>ER</sup> CONGRES  
DES CHERCHEURS EN EDUCATION**

*24-25 mai 2000, Bruxelles*

**RAPPORT SUR LE THEME « STRUCTURE ET ORGANISATION  
DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION »**

Jean-Marie DE KETELE - UCL

***Ministère de la Communauté française***

*Colloque organisé sous la présidence de Françoise DUPUIS,  
Ministre de l'Enseignement supérieur  
et de la Recherche scientifique*

Si une synthèse n'est pas un simple résumé fidèle mais se présente bien comme une tentative visant à articuler dans un développement cohérent un ensemble d'informations diverses à partir d'un point d'entrée, il y a donc autant de synthèses que de points d'entrée; et, à partir d'un même point d'entrée, il y a autant de synthèses que d'auteurs. Au départ de toute synthèse, il y a donc un choix personnel; à l'arrivée, le style de l'auteur marque évidemment le produit. J'espère cependant que tant le choix du point d'entrée que la marque de l'auteur permettra à chaque lecteur de prolonger la réflexion qu'il a entamée lors de ce congrès particulièrement riche.

Mais quel point d'entrée choisir face à la diversité des communications? Qu'on en juge: treize communications réparties sur trois séances d'atelier.

La première a abordé certains aspects importants des politiques de l'éducation en communauté française de Belgique : le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement (Delgrange et Dumont), l'analyse des facteurs déterminant l'attribution des moyens destinés à la politique de discrimination positive (Demeuse), les changements dans la gouvernance des universités (Thys-Clément), les problèmes d'inéquité dans les systèmes scolaires (Zachary, Dupriez et Vandenberghe) et, finalement, les formes de coordination qui se mettent en place dans le système d'enseignement de la Communauté française de Belgique (Dupriez et Maroy).

Le décor d'un contexte politique en pleine mutation étant planté, la seconde séance s'est penchée plus spécialement sur la formation et le métier des enseignants. Des thèmes très divers ont été l'objet des communications : les ambiguïtés et les paradoxes d'une stratégie de conversion identitaire des enseignants (Cattonar et Maroy), l'accompagnement des enseignants confrontés à l'implantation des compétences par des conseillers pédagogiques et le travail de formation sur l'identité et le développement professionnel de ces derniers (Charlier, Dejean et Houart), l'accompagnement des équipes éducatives dans la réalisation de leur projet d'établissement (Lenoir, Munten, Muysshondt, Massart et Mouvet), les budgets - temps des professeurs d'université (Wilkin et Tavernier) et, transversalement à ces thèmes divers, l'évolution du métier d'enseignant dans un contexte de professionnalisation - bureaucratisation.

Dans ce contexte politique et en miroir de la seconde séance, la troisième a porté son regard sur la formation et le métier des chefs d'établissement à travers trois communications : l'évolution de la direction d'établissement scolaire dans un tel contexte de réforme (Garant), la nécessaire formation continuée des chefs d'établissement face à la transformation de l'école (Giot), le développement de la communication au sein de l'école et la nécessité de disposer de démarches et d'outils pour son pilotage (Leclercq et Claus).

Malgré cette diversité, des préoccupations communes traversent l'ensemble des communications. Une des plus importantes, à nos yeux, concerne la transformation du système éducatif. Ceci nous a amené à poser comment point d'entrée de cette synthèse la question centrale suivante : *quels processus de régulation observe-t-on déjà ou auxquels il faut s'attendre suite aux évolutions politiques visant la structure et l'organisation de l'enseignement et de la formation?*

Pour répondre à cette question centrale, il nous paraît opportun d'identifier, dans un premier temps et à grands traits, ce qui dans le contexte actuel tend à faire évoluer le système éducatif et quels sont les principaux processus de régulation qui émergent, ce qui ne va pas sans ambiguïtés. C'est ce que nous appellerons « les grandes vagues en vogue »; nous touchons là les processus de régulation dans ce que certains appellent une approche structurelle. Par la suite, nous essayerons de montrer comment les processus de régulation se manifestent dans une dynamique de tensions entre trois pôles fondamentaux : les enjeux pour le système éducatif et ses acteurs, les règles du jeu imposées explicitement ou tentant de s'imposer implicitement, les jeux des acteurs développant des stratégies en fonction de leurs perceptions des coûts et des bénéfices qu'ils peuvent retirer des différentes prescriptions, des ressources ou opportunités mises à leur disposition, des contraintes ou obstacles rencontrés.

Il s'agit ici de ce que certains auteurs appellent une approche active de la régulation. Pour articuler de façon la plus claire possible quelques-uns des éléments les plus importants, à nos yeux, des communications, nous procéderons en plusieurs temps : comment cette dynamique de tensions joue dans le système scolaire en général? comment joue-t-elle dans le contexte plus spécifique des universités? en quoi cette dynamique tend à faire évoluer le métier d'enseignant? en quoi tend elle à modifier le métier de chef d'établissement?

Signalons que dans la suite de ce travail, nous ne ferons plus explicitement mention des auteurs des communications, car ceci rendrait le texte plus difficilement lisible et cela d'autant plus qu'un certain nombre d'idées centrales ont été émises par de nombreux auteurs (les listes risquent d'être longues et rendre à César ce qui est perçu comme appartenant à César, est un travail qui relève parfois de la haute voltige).

### **Les grandes vagues en vogue**

Objet central de la première communication et thème récurrent de nombreuses autres communications, la première vague, sans doute la plus importante dans le contexte actuel, a pour nom le célèbre décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Un des aspects les plus originaux du décret réside dans la volonté de répondre à la question : quel citoyen voulons-nous former? La réponse donnée officialise clairement un élargissement des missions de l'école : il ne s'agit plus simplement d'instruire, mais de développer toutes les composantes du développement de la personne, de former un jeune adulte compétent pour occuper une place adéquate dans le monde du travail, de mettre en place une éducation à la citoyenneté pour rendre le monde de demain meilleur. A travers ces trois missions de l'école, il y a une volonté nette des autorités politiques de faire évoluer le métier d'enseignant et de chef d'établissement. A travers le décret, on assiste aussi à une double volonté à la fois de plus grande centralisation pour certains aspects et une volonté d'instaurer une décentralisation au profit du local pour d'autres aspects. La volonté de centralisation se révèle à travers l'élaboration des socles de compétences et compétences terminales, confiée à des instances où sont représentées les différentes composantes de la communauté éducative et que le législateur est invité à ratifier ou amender; elle se révèle aussi par la volonté de contrôler les résultats du système éducatif par des dispositifs d'évaluation externe. La volonté de décentralisation se traduit par l'imposition de règles visant au niveau local à instaurer une démocratie participative avec les différents acteurs de la communauté éducative, visant à donner plus de pouvoir aux élèves et aux parents, notamment à travers les règles liées au recours en cas de contestation (cfr l'actualité récente). En essayant d'harmoniser le niveau de compétences de base, en installant une école de base à travers un continuum (maternel + 8 années), en voulant faire respecter la règle de la gratuité imposée par les traités internationaux, le décret manifeste une montée en puissance de l'égalité des chances des élèves.

En liaison étroite avec ce dernier aspect, les politiques développées récemment en termes de discriminations positives constituent une seconde vague importante. Le décret du 30 juin 98 se penche sur les critères qu'il convient de retenir pour donner plus de moyens à ceux qui en ont le moins (inégalité de traitement) pour tenter d'obtenir une égalité des résultats (maîtrise des socles de compétences). Pour tenter de tenir compte du contexte belge où la liberté de choix des parents aboutit à trouver souvent dans un même environnement local une école recrutant des élèves de milieux favorisés et une autre recrutant des élèves de milieux défavorisés, le décret définit des critères, non pas en termes de niveau moyen de performance à des épreuves communes standardisées (qui ne sont d'ailleurs pas obligatoires et qui ne participent pas de notre culture) ni donc à des critères socio-économiques du quartier d'implantation de l'école, comme c'est le cas dans des pays à forte centralisation avec une carte scolaire assez stricte, mais il définit des critères relatifs aux élèves recrutés par l'établissement, à leurs parents et aux quartiers où ils habitent.

Une équipe interuniversitaire a réussi à constituer un indice synthétique combinant douze variables et qui tiennent compte des contraintes imposées par le décret, de la disponibilité des données et de la réponse à la question fondamentale suivante : ces variables indiquent-elles a priori des conditions de scolarité difficiles du point de vue matériel, de la possibilité de soutien familial, de l'existence ou non d'un environnement socio-économique qui donne un sens à la réussite scolaire ? Mais au-delà du problème qui consiste à identifier de façon la plus pertinente possible les établissements devant bénéficier des politiques de discriminations positives, se pose plus largement le problème de l'équité du système éducatif de la Communauté française de Belgique. En effet, des études internationales, il ressort, par exemple, que le système éducatif de la Communauté française est à la fois moins efficace (c'est-à-dire qu'il amène moins d'élèves à un niveau supérieur de performance) et moins équitable (il augmente l'écart qui existe au départ entre les plus forts et les plus faibles) que d'autres pays et que la Communauté flamande. Les analyses sembleraient indiquer un lien entre la structure institutionnelle du système éducatif et les indicateurs d'efficacité et d'équité; par conséquent, une réflexion sur les modes de regroupement s'imposerait : composition des classes (un élève progresse plus s'il se trouve dans une classe de bon niveau); affectation des élèves entre établissements (effets potentiels similaires); structuration du système scolaire (le fait de garder ensemble ou non tous les élèves d'une même classe d'âge); coordination entre établissements d'un même bassin scolaire afin de permettre des choix d'orientation plus pertinents...

Véritable lame de fond apportée par la mondialisation et les nouvelles technologies de la communication, la troisième vague se concrétise avec les décisions du dernier Sommet de Lisbonne qui, pour la première fois, place le système éducatif au centre des décisions des chefs d'états européens. L'événement d'une « société cognitive », où le capital humain prend le pas sur l'investissement matériel, suppose une élévation du niveau global de l'éducation, une impérative introduction des nouvelles technologies de la communication à tous les niveaux d'enseignement et une importance accrue à la formation tout au long de la vie. Au-delà des coûts nécessités par l'introduction des nouvelles technologies au sein du système éducatif de la Communauté française de Belgique, confronté depuis quelques années à des contraintes budgétaires qui sont loin d'être surmontées, se posent d'autres difficultés non moindres, liées à la fois à la culture et aux habitus du monde enseignant et d'autre part à la rigidité organisationnelle de l'institution scolaire. Il y a donc là un fameux défi pour la Communauté française qui a un important retard à combler par rapport à d'autres pays (tout particulièrement les pays scandinaves) et même par rapport à la Communauté flamande. Ce déficit est d'autant plus difficile à combler qu'il n'existe pas une structure de formation continue et des incitants suffisamment forts pour toucher l'ensemble des enseignants.

Tabler sur la seule motivation de ceux-ci est d'autant plus irréaliste qu'un déficit de confiance assez profond s'est creusé suite à l'insuccès des mouvements de grève. Tout ceci s'inscrit dans un contexte de massification qui a pour conséquence de drainer de plus en plus d'élèves dans les filières de transition au détriment des filières de qualification, de soumettre les enseignants à des groupes classes plus hétérogènes pour lesquels ils n'ont guère été formés et qui les soumet à un stress bien plus élevé qu'auparavant, de voir s'inscrire dans l'enseignement postsecondaire un nombre bien plus important d'étudiants avec cependant depuis peu un renversement de tendance au profit de l'enseignement supérieur, de dégager un déficit de diplômes de qualification en fin de secondaire (beaucoup d'élèves arrivent en fin d'obligation scolaire sans être diplômés et ont une probabilité plus forte de s'inscrire dans un chômage à long terme) mais par contre une augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur de type court, d'entraîner à terme dans une spirale de dégradation de la qualité les universités de la Communauté française de Belgique qui, quoiqu'ayant subi la plus grande réduction budgétaire à francs constants depuis dix ans, ont su maintenir un niveau de qualité de l'enseignement et de la recherche que beaucoup de pays nous envient et qui sont soumises de plus en plus à des contraintes de recherche de fonds extérieurs, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de gouvernance et d'éthique.

### **Une dynamique complexe de régulation au sein du système éducatif**

Inévitablement ces vagues de fond entraînent toute une série de tentatives de processus de régulation, de recherches de nouveaux équilibres mais aussi de tensions, ce qui n'est pas sans entraîner de nombreux paradoxes. Cette dynamique s'inscrit dans une tension entre les enjeux posés au système éducatif dans le contexte qui vient d'être ébauché, les règles du jeu que les autorités et les acteurs tentent d'imposer volontairement ou non, les jeux des acteurs dans ce contexte en mutation.

On peut synthétiser brièvement les enjeux de la façon suivante :

- il ne s'agit plus simplement d'instruire l'élève, mais de former un citoyen capable de prendre et de construire sa place dans une société de plus en plus cognitive (tant dans le monde du travail que dans les autres aspects de la vie en société) et où toutes les personnes puissent vivre dans le respect des grands traités internationaux (Droits de l'Homme, Droits de l'Enfant, Chartes sur l'Environnement,...) sur lesquels l'état s'est engagé.
- il y a une volonté, tant des autorités politiques que scolaires, d'harmoniser un ensemble de compétences de base jugées nécessaires pour remplir ces nouvelles missions; elles constituent un socle obligatoire pour tous les réseaux d'enseignement.
- face à un monde en rapide mutation et suite aux impératifs du développement d'une société cognitive, il est impératif d'élever le taux global d'éducation; il conditionne le développement économique de la Communauté française de Belgique (et plus largement de la Belgique, de l'Union européenne) dans un contexte de compétition économique ; mais il conditionne également la réduction du chômage qui touche les couches de population les moins scolarisées; les statistiques montrées lors de l'atelier montrent un taux d'éducation trop faible comparativement à certains de nos voisins.
- au souci d'efficacité s'ajoute une volonté de plus grande équité, c'est à dire obtenir une plus grande égalité dans les performances manifestées par les différentes couches socio-économiques de la populations scolaire, en traitant inégalement celles-ci : donner plus de moyens à ceux qui en ont moins.
- les autorités politiques veulent imposer dans les structures du système éducatif la participation au niveau local d'une véritable communauté éducative, intervenant dans l'élaboration de la politique éducative locale (et donc dans les projets d'établissement) et ayant droit de regard sur les produits de l'école; ce faisant, elles veulent sortir l'école de l'isolement dans lequel trop souvent elle s'est complue et donner une place plus centrale à l'élève.

Ces vagues de fond et les enjeux qui lui sont liés ne sont pas sans impact sur les règles du jeu qui tentent de s'instaurer dans le système éducatif :

- une extraordinaire inflation des normes, règles et prescriptions de toutes sortes, et cela malgré l'autonomie des réseaux décrétée par le Pacte scolaire : imposition de socles de compétences, de normes de participation, de sanction et de règles de recours...
- à l'instar de ce qui se passe déjà outre-Atlantique, l'instauration d'une judiciarisation (plus de pouvoir à l'élève, aux parents, au respect des conventions internationales...).
- une tentative pour instaurer un Etat évaluateur, à travers le recours à des évaluations externes et à l'obligation de résultats.
- un arsenal complexe de critères pour identifier les établissements bénéficiaires des politiques de discriminations positives et de règles d'utilisation des ressources complémentaires.
- les pressions de plus en plus fortes pour imposer aux établissements un fonctionnement en relation étroite avec l'élaboration d'un projet d'établissement.

Face à un tel contexte, à ses enjeux et aux règles du jeu que l'on tente d'instaurer, les acteurs développent toute une série de jeux :

- comme les règles du jeu imposées offrent aux différents acteurs ce qu'ils perçoivent comme des opportunités et des contraintes (selon les acteurs, ce qui est perçu comme opportunité par les uns peut être perçu comme contrainte par les autres, et réciproquement), il se joue toute une série de jeux subtils de calcul (souvent peu conscients d'ailleurs) coûts - bénéfices : qu'est-ce que me rapporte ou me coûte en investissement ou de temps, ou de pouvoir, ou de plan de carrière, ou de possibilité de mise en évidence de potentialités plus ou moins mises en veilleuse ou de besoin de travailler avec des collègues ou au contraire besoin de ne pas se sentir sous le regard de l'autre? Ces jeux ne concernent pas seulement les enseignants, mais aussi les chefs d'établissement qui peuvent voir dans les nouvelles règles une complexification de leurs tâches administratives ou au contraire comme une opportunité d'élaborer un projet qui dynamise leur établissement; il en va de même des autres acteurs, dont les « interfaces », à savoir toute une série d'acteurs que l'on voit émerger dans le système : formateurs, conseillers, accompagnateurs, coordonnateurs, détachés et attachés...
- compte tenu de l'imprécision et de la difficulté de préciser, d'opérationnaliser et d'évaluer les socles de compétences telles qu'elles sont formulées (certaines de ces compétences sont d'ailleurs abusivement appelées « compétences »), les enseignants peuvent facilement naviguer entre compétences minima et compétences maxima, continuant ainsi à perpétuer les phénomènes de hiérarchisation existant entre classes fortes et faibles, filières valorisées ou non, options fortes et faibles, établissements réputés ou non; ils peuvent même assez facilement justifier leur façon de faire, en disant que l'on a mis une nouvelle étiquette sur un ancien produit.
- si l'adoption de critères socio-économiques plutôt que pédagogiques est justifiée dans le contexte belge pour identifier les établissements pouvant bénéficier de ressources complémentaires offertes par les politiques de discriminations positives, les établissements peuvent avoir la tentation d'utiliser ces ressources pour assurer un meilleur « confort » pour les acteurs en présence, sans avoir nécessairement des répercussions en termes d'efficacité et d'équité pédagogiques, parce qu'une réflexion insuffisante (voire inexistante) a été menée quant à la relation entre moyens disponibles, modes d'utilisation et résultats.

- comme l'expérience des réformes antérieures (non seulement en Belgique, mais dans la plupart des pays) le montre, il est facile de confondre entre « effet symbolique » et « effet réel »; les acteurs peuvent d'ailleurs facilement jouer avec cette confusion : les responsables au niveau central ou local peuvent facilement invoquer le fait qu'ils ont fait le nécessaire en prescrivant des règles pertinentes; les acteurs du terrain ont une vaste palette d'arguments pour justifier leur immobilisme, tels que « c'est encore une réforme de bureaucrates », « ils ne connaissent pas le terrain; qu'ils viennent deux mois dans une classe », « qu'ils nous donnent les moyens », « c'est un nouveau camouflet pour dénigrer ce que nous faisons », « de grands mots savants de psychopédagogues que nous ne comprenons pas; qu'ils consultent plutôt les enseignants », « ce qu'ils nous demandent ne relève pas de notre mission, mais de celle des parents »...

Cette dynamique de tensions entre enjeux, règles du jeu et jeux des acteurs n'est pas sans entraîner des effets paradoxaux, dont quelques-uns ont été cités dans les communications et qui mériteraient un suivi dans les recherches ultérieures. Parmi ceux-ci, épinglons les suivants :

- la tension entre pacte scolaire et décret : si le décret a fait évoluer le système (une certaine déparlisation et un décloisonnement partiel des réseaux, une montée en puissance de l'égalité et de la participation, une certaine reprise en main au niveau central...), de nombreux problèmes non résolus ou créés risquent de marquer régulièrement l'actualité : beaucoup de règles ou de normes restent floues et certaines d'entre elles rentrent en contradiction; émergence d'un plus grand pluralisme interne au réseau catholique qui induit comme conséquence que le choix confessionnel est de moins en moins un critère déterminant; une irruption du judiciaire, et donc du juge et plus simplement de la jurisprudence, parmi les acteurs scolaires (cfr les règles sur les inscriptions, les exclusions et les sanctions); l'émergence du contrôle en terme de convergence entre performances attendues par le décret et performances réalisées par les établissements...
- la tension entre démocratie représentative et démocratie participative des acteurs de la communauté éducative : nous sommes dans un état qui fonctionne selon le principe de la représentativité du peuple par les députés élus; or le décret instaure des modes de participation où ce sont les différents acteurs eux-mêmes de la communauté éducative qui élaborent les normes du fonctionnement de l'école.
- la tension entre décret et traité internationaux : s'il y a irruption du droit international dans le décret (Pacte des Nations Unies, Droits de l'Enfant), il s'agit essentiellement de certains aspects et ici encore il reste beaucoup de flou tant au niveau de l'application que des suites à donner en cas de non-application.
- une tension entre contrainte et liberté : le décret de 97 et les autres circulaires ont amené une inflation de règles et de normes; celles-ci restent souvent méconnues ou mal connues des acteurs du terrain et plus particulièrement des enseignants qui considèrent que l'essentiel est ce qui se passe entre les élèves et lui et que cela est de son seul ressort; la notion de « liberté académique » et de « rendement de compte » sont des concepts compris dans des sens divers (à plusieurs reprises, les communications ont fait appel aux travaux français de Derouet qui reconnaissent dans le système éducatif français, pourtant fort centralisé, un univers où coexistent des principes fort divers de justification et de légitimation); surtout dans le réseau libre où le chef d'établissement jouit d'une très grande autonomie (mais il est vrai que le décret améliore la situation des chefs d'établissement de la Communauté française), l'inflation des règles confronte les chefs d'établissement à un accroissement de charges qui peut entraîner toute une série d'effets qu'il sera important d'observer et d'analyser.