

LES MODES DE JUSTIFICATION DES POLITIQUES EDUCATIVES EN COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE

Laurence DENIS
Haute école Robert Schuman

En Communauté française de Belgique, un processus décisionnel inédit dans le domaine des politiques éducatives se met en place à partir du milieu des années '80. L'analyse de l'avènement des principales réformes concernant l'enseignement secondaire depuis cette période fait apparaître des "justificateurs" de l'action politique. Il ne s'agit plus seulement de décider du bien public mais d'expliquer et de justifier ce qui est mis en place, l'école glissant du fait même du statut d'institution à celui d'organisation, le propre des institutions étant de fonctionner sur des bases connues et acceptées de tous. L'étroite concordance temporelle entre les conflits sociaux marquants dans le secteur et la justification des décisions qui y ont été prises constitue le fil rouge de cette communication.

Le recours à l'expertise

Entre le milieu des années '80 et le début des années '90, autrement dit dans une période où l'autorité publique cherche à limiter les budgets de l'enseignement, les équilibres difficiles à atteindre l'amènent à chercher des appuis "objectifs" pour ramener la paix sociale. Plusieurs rapports émis par des instances extérieures et intérieures à notre pays ont eu une utilité politique en justifiant une action difficile dans un contexte social menaçant.

L'expertise externe

En 1986, le rapport MAC KINSEY, commandité par le gouvernement social-chrétien-libéral de l'époque, montre que l'enseignement belge est le plus cher d'Europe. La même année, le conclave budgétaire de Val Duchesse, point de départ d'une action politique qui tentera à de nombreuses reprises de maîtriser les dépenses du système éducatif, prévoit différentes mesures de rationalisation des coûts de l'enseignement dont certaines touchent aux dispositifs pédagogiques qui caractérisaient le rénové. En novembre '89, notre communauté est devenue pleinement responsable de son enseignement et la coalition PSC-PS à sa tête prévoit des économies d'ordre structurel étalées sur le long terme. Toujours sous le choc des restrictions budgétaires décidées sous les législatures précédentes, le secteur de l'enseignement est à nouveau durement touché, la revalorisation des rémunérations de tous les agents de la fonction publique faisant exception des enseignants. Un mouvement de contestation, mené en front commun syndical, touchant tous les niveaux de la scolarité et tous les réseaux de l'enseignement, débute et se poursuit durant plusieurs mois en 1990. Les ministres en charge de l'Enseignement et de la Formation des trois communautés décident alors de faire procéder à l'examen de notre système éducatif par des experts externes désignés par l'OCDE. Fin 1991, leurs conclusions insistent sur le fait que l'enseignement secondaire belge coûte trop cher et recommandent de diminuer les dépenses en personnel et de revoir le mode d'évaluation jugé trop sévère. En septembre '92, le Ministre de l'Enseignement secondaire présente la situation financière de la Communauté française comme "terriblement difficile" et prévoit une réorganisation complète de l'enseignement.

L'expertise interne

Parallèlement à la référence à des rapports rédigés par des instances extérieures à notre communauté, divers rapports nationaux viennent justifier les décisions politiques du début des années '90. Les grands axes de la réforme du 1^{er} degré prennent par exemple appui sur l'avis du Service de Pédagogie Expérimentale de l'Université de Liège qui mène les recherches APER commanditées par l'Organisation des Études. Si les effets pervers du redoublement ne sont pas nouveaux, la nécessité d'une utilisation efficace des deniers publics contribue à ce que ces recherches soient mises en avant.

En mars '92, alors qu'une nouvelle crise sociale bat son plein, quatre de nos universités mènent conjointement la "radioscopie de l'enseignement francophone". Ses conclusions économiques, rédigées par l'IRES, mettent en évidence des sources de dépenses excessives dans l'enseignement, liées à des dysfonctionnements. Moins d'une semaine après la présentation de ces conclusions au public, le 7 avril, le Ministre présente aux syndicats son projet de réforme de l'enseignement secondaire.

S'il paraît évident que le choix de l'endroit où il fallait réaliser des économies s'est inspiré des conclusions des rapports économiques externes ou internes, les travaux du SPE de l'Ulg ont permis à l'exécutif communautaire de donner un sens à la rationalisation qu'il convenait de réaliser. En prenant appui sur un projet pédagogique et social, il a pu justifier une action difficile à faire passer. Car si le rapport de l'IRES a pu, en son temps, servir de justificateur à l'action politique, ses recommandations sur le "réinvestissement" de ce qui allait être économiser n'ont pas eu la même visibilité.

La création de grands lieux de débats

Un autre mode de justification de l'action politique se développe durant les années '90. Les autorités publiques institutionnalisent des espaces de réflexion en réponse à des conflits sociaux importants générés en partie par des actions ou propositions politiques visant à réduire les subsides accordés aux écoles et à supprimer des emplois, la résolution de chacun de ces conflits étant accompagnée d'une ouverture du débat sur les fins et moyens de l'enseignement.

La création du Conseil de l'Éducation et de la Formation intervient ainsi en marge des mobilisations sociales de 1990, l'espoir qu'il contribue à diminuer la tension perceptible dans l'enseignement à ce moment-là ne pouvant être absent des préoccupations du gouvernement de l'époque. En 1994, la suspension du décret imposant le regroupement dans le supérieur est accompagnée de la décision d'organiser les Assises de l'enseignement. En 1996 enfin, au lendemain de la manifestation organisée pour réclamer la suspension du décret organisant la restructuration et l'élaboration d'un projet global pour l'enseignement, Laurette ONKELINX présente ses "40 propositions", basées sur les travaux du CEF et des Assises, sur lesquelles elle ouvre le débat. Les pouvoirs publics sortent ainsi du conflit social et tentent d'obtenir l'adhésion, au moins passive, des enseignants.

La consultation des enseignants

En mai 2000, un pas supplémentaire dans la manière d'obtenir l'appui des enseignants semble avoir été franchi. Le Ministre en charge de l'enseignement secondaire n'ayant pas réussi à obtenir le consensus au sein de la majorité autour de son projet de modification de la réforme du 1er

degré décide d'organiser une consultation de l'ensemble des équipes éducatives et de leurs directions. Les résultats de cette consultation, largement contestée à l'époque par les chercheurs en éducation pour ses "nombreuses lacunes méthodologiques", permirent néanmoins au Ministre de faire passer son projet au Parlement quelques mois plus tard.

Si le modèle consultatif, à nouveau à l'épreuve dans le secondaire au début 2004, présente l'avantage de faire participer les acteurs de terrain à la décision, il permet aussi à l'autorité publique de "garantir" ses textes et de se prémunir contre une éventuelle mise en cause de ceux-ci. Car, en impliquant davantage les acteurs dans les décisions, ils sont rendus responsables des orientations prises. Une évolution notable dans les processus de justification intervient cependant avec la consultation directe des acteurs en ce sens qu'elle ne sert plus d'échappatoire au conflit social, mais qu'elle le prévient.

La lecture des faits proposée ici ne doit pas laisser penser qu'un mode de justification après avoir épuisé ses effets cède purement et simplement sa place à un autre. Les décisions entérinées durant les vingt dernières années sont davantage le fruit d'un processus complexe faisant intervenir différents modes. La même analyse ne renvoie pas non plus à une domination d'un acteur omnipotent. Les enseignants sont considérés comme agissant, effectuant des choix, mobilisant des ressources, c'est-à-dire "libres", dans le cadre de constructions qu'ils ont contribué à édifier mais sur lesquelles ils n'ont plus que marginalement la possibilité d'agir. Ils sont donc en ce sens contraints par une structure à l'élaboration de laquelle ils ont participé. C'est davantage la constatation d'une grande homogénéité culturelle entre les représentants politiques, les experts et les acteurs de terrain qui a été faite ici. Et à partir du moment où les références deviennent à ce point communes, les conceptions à ce point partagées, il convient de se demander s'il existe encore un objet de débat.

Bibliographie

- CHARLIER, J-E., [1993]
Conflits scolaires en 1991 et 1992, L'Année sociale 1992, Bruxelles, ULB, pp. 75-109.
- CHARLIER, J-E., [1994]
La reprise en main de l'enseignement, L'Année sociale 1993, Bruxelles, ULB, pp. 142-156.
- CHARLIER, J-E., [2003]
Du Sud au Nord : Que peut apporter l'analyse des systèmes éducatifs africains à la sociologie de l'éducation?, Sociologie, politique et critique en éducation, Revue de l'institut de sociologie, Université libre de Bruxelles, [2001]/1-4, pp. 57-77.
- MABILLE, X., [1997]
Histoire politique de la Belgique : Facteurs et acteurs de changement, nouvelle édition revue et complétée, Bruxelles, CRISP.
- MULLER, P., [2000]
Les approches cognitives des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", Revue française de science politique, vol. 50, n° 2, pp. 189-207.
- VAN HAECHT, A., [1998]
Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques ?, Éducation et Sociétés, n° 1, pp. 21-46.

VAN HAECHT, A., [2000]

Pour une sociologie de l'action publique : un nouveau cadre conceptuel pour les politiques d'éducation et de formation en Europe, Les politiques d'éducation et de formation en Europe : la question de l'expertise, Revue de l'Institut de Sociologie, Université libre de Bruxelles, [1997]/1-4, pp. 13-24.

Pour obtenir plus d'informations sur cette communication :
lodenis@yucom.be