

# **Retour à des modes de décision anciens dans la conduite de la politique éducative de la Hongrie contemporaine**



**Ivan Bajomi  
Université Eötvös de Budapest  
AMAQUEN2012  
Casablanca, 12 décembre 2012**



**KNOW & POL**  
Knowledge and Policy

## Thème de la communication

**A partir de mes propres recherches et les résultats de la recherche internationale Knowandpol, je présenterai comment se sont transformées depuis 1945 les relations entre certains acteurs-clés (politiques, chercheurs, groupes d'intérêt du champ pédagogique) impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives concernant le premier et le second degré du système éducatif hongrois.**

# Plan de mon intervention

- **Après avoir esquissé les changements intervenus depuis plus d'un demi-siècle je m'attarderai aux transformations récents observables depuis mai 2010.**
- **Cette période mérite une attention particulière puisqu'elle est caractérisée par un retour à d'anciens modes de décision rappelant les pratiques des quatre décennies de la dictature communiste.**

# Arrière-plan politique des changements récents

**2010: arrivée au pouvoir  
d'un gouvernement de droite  
bénéficiant d'une forte  
majorité parlementaire.**

**Des transformations majeures très discutées  
affectent depuis tous les secteurs de la société.**

**Selon l'opposition ces  
changements s'intègrent  
dans un projet autoritaire  
menaçant la démocratie  
instaurée en 1989-1990.**

*Manifestation de rue contre  
les mences qui pèsent sur  
l'unique radio d'opposition*

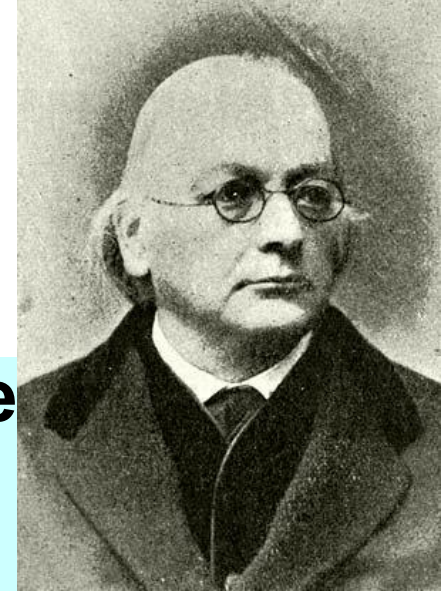


*M. Viktor Orbán, premier ministre*



# Les débuts lointains de la consultation entre décideurs, scientifiques et enseignants

Après l'instauration d'un régime politique relativement libéral est créé en 1872 le Conseil National de l'Instruction Publique



*M. Horváth, historien,  
premier président du conseil*

Exepté quelques périodes courtes, cette instance consultative fonctionne jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale.

Il a associé à la prise de décision des scientifiques et des représentants des diverses associations des enseignants.

# Début de la dicatature stalinienne: suspension du Conseil National de l'Education Publique



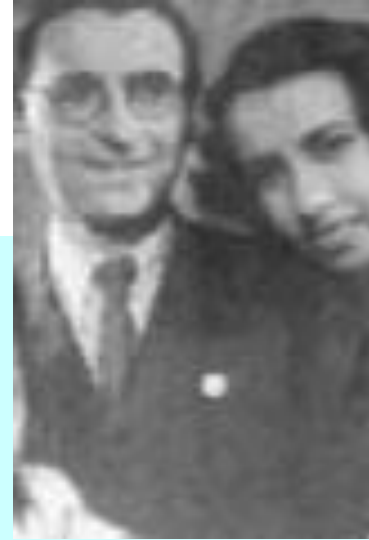
*M. Árpád Kiss,  
président-directeur du conseil,  
interné politique entre 1951 et 1953*

**Signe avant-coureur de la dicatature: les associations pédagogiques d'avant guerre sont dissoutes entre 1945 et 1948.**

**En 1945 une version renouvelée du conseil d'avant-guerre fonctionne jusqu'en 1948 sous le nom de Conseil National de l'Education Publique.**

**Son fonctionnement est suspendu lors de la mise en place d'un système politique dictatorial.**

# Démantèlement rapide d'un prétendu centre de sabotage



*M. F. Mére*

*directeur de l'Institut et son épouse*

En 1948, au moment de la prise de pouvoir du PC, le Conseil National de l'Education Publique est remplacé par un Institut National des Sciences de l'Éducation

Dépendant fortement du Ministère de l'Education, cet institut n'a pas pu fonctionner conformément aux normes scientifiques.

Dans un climat de suspicion politique généralisée il sera rapidement démantelé et ses collaborateurs seront accusés de sabotage.

**De la science conçue  
en tant que servante de la politique  
à des activités plus conformes  
aux normes scientifiques**

**Après la mort de Staline sera créé  
l'Institut Scientifique de Pédagogie.**



*Couverture de la revue  
de l'Institut*

**Très loyal au régime communiste, le directeur  
déclare que la principale mission de l'institut est de  
contribuer à la mise en œuvre des objectifs du parti.**



# Un régime qui se passe du Conseil National d'e l'Éducation Publique

**Durant la période communiste, notamment à la veille de la révolution hongroise de 1956, plusieurs tentatives visant à rétablir le Conseil National de l'Education ont échoué.**

*Photo prise en prison de M. F. Mérei  
qui prouera en 1956 le  
rétablissement du conseil  
et qui purgera 5 ans a la suite d'un procès  
fabriqué*



# Évolutions durant la phase consolidée du régime communiste

En 1961 l'Institut Scientifique de Pédagogie fusionne avec d'autres institutions pour former l'Institut National de Pédagogie.

Le siège de l'institut était ans un ancien lycée confessionnel.

Des activités plus conformes aux normes scientifiques ont lieu au sein de celui-ci.

Contrairement aux autres pays communistes, la Hongrie rejoint dès 1971 les évaluations internationales relatives aux performances des élèves conduites par l'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)



# Des scientifiques voulant offrir des alternatives aux décideurs

- Au début des années 1970, à une période consolidée et quelque peu libéralisée du pouvoir communiste naîtra au sein de l'Académie de Sciences le Groupe des Recherches Pédagogiques dont les collaborateurs meneront des recherches qui ne se limiteront plus à contribuer à la bonne exécution des objectifs fixés par le pouvoir, mais formuleront aussi des alternatives aux décideurs, notamment en ce qui concerne l'agencement souhaitable des différents types d'écoles.
- Témoinnant de l'institutionnalisation relativement précoce d'un dispositif qui pourra devenir ultérieurement un important instrument de pilotage, dès 1986 auront lieu régulièrement les évaluations „Monitor” sensées mesurer les performances des élèves.

# Réformes hardies entreprises avant la chute du communisme

- Bénéficiaire du soutien de l'aile réformatrice du parti unique, en 1981 est créé un nouveau centre de recherche,
- l'Institut des Recherches en Education. Un groupe de recherche de cette institution importera avec succès les approches aglo-saxonnes relatives aux politiques éducatives.
- Les chercheurs de ce groupe, tout comme les collaborateurs de l'Institut National de Pédagogie formuleront des propositions de réforme hardies.
- Basée sur celles-ci, une loi rendra relativement autonomes les écoles et les enseignants dès 1985, c'est à dire plusieurs années avant la chute du communisme.

# Nouveau régime politique, nouveaux conseils consultatifs

- **Durant la période communiste les tentatives visant à rétablir le Conseil National de l'Éducation ont échoué.**
- **Par contre, à la fin des années 1980, dans la foulée de la mise en place d'un système politique pluraliste, cette idée a pu être reformulée avec succès.**
- Tandis qu'un historien de l'éducation a souhaité le rétablissement de ce conseil en vue de préserver l'influence des scientifiques en matière de politique éducative, les experts influencés par les approches anglo-saxonnes ont esquissé les contours d'un nouveau Conseil National de l'Éducation qui devait réunir d'une part des experts et d'autre part les représentants des différents groupes d'intérêt concernés par la politique éducative.

# **Création de plusieurs instances de négociation et de consultation**

- **Dès le début des années 1990 a été créé une instance de négociation réunissant les représentants du Ministère de l'Éducation, les délégués des syndicats enseignants ainsi que les représentants des municipalités ayant à leur charge des écoles.**
- **Après d'âpres discussions entre le ministère et des forces proches de l'opposition en 1993 deux autres instances seront créées:**
- **Un conseil formé des représentants des associations pédagogiques, des instituts de recherche en éducation et des institutions de l'enseignement supérieur concernées par la formation des maîtres**
- **Un autre conseil formé des délégués de différents groupes d'intérêt (syndicats enseignants, municipalités ayant à leur charge des écoles, associations des parents d'élèves, etc.)**

# **La mise en place de ces instances constitue une avancée**

- **Contrairement à la période communiste, les différents acteurs du système éducatif ont enfin eu la possibilité de s'organiser et entrer en contact soit directement, soit par le biais de leurs délégués avec les décideurs ministériels, et ils ont pu tenter d'influencer les décisions.**
- **Grâce aux réunions régulières les fonctionnaires du ministère peuvent acquérir des informations provenant de gens relativement proches du terrain.**

# **Carences des nouvelles instances de consultation**

- **Ces institutions avaient été conçues de façon improvisées sans que les décideurs veillent vraiment mener une politique éducative consensuelle.**
- **Les non-initiés ont du mal à identifier les différentes instances mentionnées,**
- **Aucun lien institutionnel n'existe entre les deux conseils consultatifs.**
- **Les participants disposent en général de peu de temps pour étudier les textes soumis à la discussion**
- **Le fonctionnement des conseils n'est pas assez transparent: les communiqués des réunions ne sont pas toujours publiés et restent la plupart du temps très formels**
- **Les réunions portent en général sur des textes arrivés dans la phase ultime du processus de décision, lorsqu'il n'est plus possible de formuler des solutions alternatives très différentes.**
- **Les institutions ayant la plus grande influence sur la politique éducative, c'est à dire les partis politiques ne sont pas représentés au sein des instances mentionnées.**



# **D'autres avancées dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques éducatives durant la période 1990-2010**

- Dans la foulée de l'introduction du Programme National de Base, ce nouveau document qui doit permettre la transmission d'un bagage culturel commun à l'ensemble de nouvelles générations tout en laissant une large marge de manoeuvre aux établissements scolaires en 1995 un expert, Gábor Pócze propose d'intégrer dans le processus de mise en oeuvre l'élaboration d'un outil utilisé dans les pays occidentaux. Il a d'abord émis l'idée que l'introduction du nouveau programme doit se faire sur la base d'un projet de l'implémentation, un document détaillé qui définit l'ensemble des opérations nécessaires à la mise en oeuvre du Programme National de base. Puis cet expert a lui-même élaboré un projet d'implémentation. Ce texte a été adopté, mais malheureusement il a été abandonné en cours de route.**

# Apparition de la planification stratégique

- **Durant les cinq premières années du pluralisme politique le ministère n'a conçu aucun document stratégique définissant les objectifs à moyen terme. Par contre, pour la première fois en 1995 puis une seconde fois en 1998, sur la base d'un texte conçu par un expert le ministère adopte une stratégie concernant le développement de l'éducation publique du premier et du second degré.**
- **Parallèlement à cela le Ministère oblige les collectivités locales qui sont devenues en 1990 les propriétaires des écoles publiques à concevoir des plans éducatifs pluriannuels. (Radó, 2012)**

# Une réflexion concernant l'art de gouverner l'éducation a pu se développer en Hongrie

- **Gábor Halász, un chercheur ayant acquis une notoriété internationale a notamment développé une typologie concernant les outils de régulation dont disposent les décideurs en matière d'éducation.(Halász, 2001), Cette typologie fait la distinction d'une part entre les outils directs qui sont traditionnellement à la disposition des décideurs, tels que l'adoption de textes juridiques (lois, décrets, etc.). D'autre part il existe un grand nombre d'outils de régulations indirectes qui semblent être particulièrement adaptés lorsqu'ils s'agit de réguler un système éducatif dont les établissements scolaires disposent d'une grande autonomie (ce qui caractérisait la situation hongroise durant les deux dernières décennies précédant l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel. Parmi les nombreux outils de régulation indirectes on peut aussi bien mentionner les incitations financières que les évaluations ou les formations professionnelles continues.**

# **Mai 2010: début des changements majeurs en éducation**

- **Depuis l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement disposant d'une large majorité au parlement maintes mesures bouleversant de fond en comble le fonctionnement du système scolaire. et cause maintes difficultés.**
- **A partir de 2013 toutes les écoles publiques ayant appartenu avant 1990 aux collectivités locales et territoriales appartiendront de nouveau à l'Etat.**

# Mesures prises sans vraies consultations

- **Le nombre des heures d'éducation physique des élèves a été augmenté sans que les conditions nécessaires soient réunies dans nombreux établissements scolaires. Ainsi certains élèves doivent rester plus longtemps à l'école que normalement en raison du fait que leur établissement ne dispose pas de plusieurs salles de gymnastique.**
- **Ce printemps une nouvelle version du Programme National de Base a été adopté en un temps record et sans que les protestations formulées par de nombreuses associations contre l'inscription au programme d'auteurs hongrois du XXème siècle qui sont souvent critiqués en raison du fait que leurs œuvres ont inspiré des mouvements d'extrême-droite ou qu'ils aient collaboré avec mouvements ou des régimes de cette mouvance.**

# Retour à des approches archaïques

- **On assiste de nos jours à un retour en arrière très net en ce qui concerne les solutions ou méthodes devant être appliquées dans les écoles selon le secrétariat d'État chargé de l'éducation.**
- **Comme l'a déploré récemment Gábor Halász, l'expert en politique éducative déjà cité, le Nouveau Programme National de Base « s'oppose aux tendances internationales dans le sens qu'en Europe on laisse une marge de manœuvre de plus en plus large aux acteurs de l'éducation. Les parties définissant ce qui doit être enseigné par les maîtres sont en général supprimées dans les programmes, par contre on s'efforce à définir ce que doivent savoir les élèves. Or dans notre cas, on définit de façon plus détaillée les tâches incombant aux enseignants. »**

# **Des décideurs sensés oublier les pédagogies nouvelles**

- **Les deux décennies précédentes étaient caractérisées en Hongrie par une diffusion de plus en plus large des approches ou méthodes inspirée par les différents courants de la pédagogie nouvelle. Celle-ci prône notamment la collaboration entre élèves, la participation active des apprenants au processus d'éducation, le respect de l'enfants, l'attention portée à leur curiosité, etc.**
- **De nos jours la secrétaire d'Etat chargée de l'éducation met en avant un modèle pédagogique austère qui insiste sur les devoirs des élèves et n'accorde pratiquement aucun intérêt à la curiosité, aux motivations des apprenants. Dans cet esprit maints orientations pédagogiques précédemment mises en œuvre surtout au niveau de l'école primaire ont été remises en cause depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Orbán.**

# Retour au modèle scolaire prussien

- **Si les solutions mises en par les précédents gouvernements de gauche peuvent être critiquées en raison du fait que toutes les conditions nécessaires à leur succès n'étaient pas réunies, de nos jours on restaure simplement un modèle scolaire autoritaire, hiérarchique que l'on appelle communément dans notre pays le modèle scolaire prussien.**



# Solutions autoritaires

- Tandis que précédemment on a voulu faire reculer les redoublements scolaires, de nos jours enseignants peuvent de nouveau recourir sans entraves à cette « solution ».
- De même, récemment on a supprimé l'obligation faite précédemment aux enseignants du primaire à accompagner les notes par des évaluations écrites plus détaillées.
- En vue de résorber les abstentions scolaires et améliorer la discipline interne des établissements scolaires, le Ministère de l'Intérieur a élaboré une proposition de loi selon laquelle en vue de maintenir l'ordre interne des établissements scolaires on pourrait recourir à des « vigiles d'école », tandis que les policiers devraient raccompagner à l'école les élèves qui ne peuvent pas justifier pourquoi ne sont-ils pas à l'école pendant les heures de cours

# Ré-étatisation des écoles

- Une nouvelle loi sur l'éducation publique a été voté en décembre 2011 sans que de véritables négociations aient précédé l'adoption du texte. Il est caractéristique de la situation actuel qu'initialement ce texte aurait du être discuté au parlement en pleine nuit quand les débats ne sont pas retransmis par la télévision.
- La nouvelle loi stipule notamment qu'a partir de 2013 toutes les écoles publiques dépendantes des collectivités locales et territoriales appartiendront de nouveau à l'Etat. A partir du mois de janvier prochain par des structures d'administration scolaires calquées sur le modèle des académies de France. Cependant, contrairement à la situation en France, la création de ces instances ne va pas de paire avec la mise en place de structures participatives similaires aux conseil départementaux de l'éducation nationale.

# **Y-aura-t-il ou non des conseils consultatifs au niveau national?**

- Au niveau national aussi on peut aussi constater que le gouvernement n'accorde aucune importance aux consultations. Tandis que dans la loi sur l'éducation votée en 1993 présentait de façon détaillée la composition et les prérogatives des deux grands conseils consultatifs, dans la loi récemment votée il n'est nullement question de créer de tels conseils.**
- On constate également que le gouvernement actuel voudrait remplacer les syndicats enseignants actuels par des structures corporatives – qui seraient nécessairement plus loyales vis-à-vis des forces au pouvoir que les syndicats actuels.**

# **Destructions rapide des avancées de plusieurs décennies**

- **Selon Péter Radó, un expert les transformations en cours peuvent être interprétés comme un énorme processus de destruction : «... Le système construit par le second gouvernement Orbán qui fait accroître le pouvoir gouvernemental en élargissant les prérogatives du pouvoir est qualitativement différent que celui ce qui existait durant les deux dernières décennies : Si au cours de celles-ci les chances d'un gouvernement efficace étaient amoindries par des phénomènes de spoliation ou de colonisation politique, le nouveau gouvernement détruit simplement les chances d'un tel gouvernement puisqu'il détruit le champ de la politique éducative qu'il remplace par un archaïque appareil d'administration publique centralisé. (Radó, 2012)**

# Des décideurs tout-puissants qui se coupent des réalités?

