
COMMENT EXPLIQUER L'ABSENCE D'UN CONSENSUS MINIMAL CONCERNANT LA SCOLARISATION EN HONGRIE

Iván Bajomi*

Cet article présente la genèse et le fonctionnement des instances nationales de négociation et de consultation de l'enseignement primaire et secondaire mises en place en Hongrie au niveau national après le changement de régime. Sur la base de constats concernant le mode de construction et de fonctionnement de ces instances, se formule l'hypothèse selon laquelle les mouvements de balancier importants observés en Hongrie depuis deux décennies dans le domaine de la politique éducative peuvent être attribués en partie aux caractéristiques structurelles des conseils en question.

Mots clés: Hongrie, genèse des institutions politiques, politique éducative, consensus, conseils consultatifs

Dans mon texte je tenterai d'esquisser certaines caractéristiques importantes des instances nationales de consultation et de négociation d'Hongrie mises en place dans le domaine de l'éducation après l'instauration du multipartisme à la fin des années 1980. En utilisant des approches développées dans le domaine de la sociologie politique et en m'appuyant d'une part sur mes propres recherches concernant les conseils consultatifs et d'autre part sur les résultats d'investigations menées dans le cadre de la recherche KnowandPol¹, je retracerai d'abord la genèse de ces instances puis je décrirai leur fonctionnement. Ma démarche est

* Faculté des Sciences Sociales de l'Université Eötvös Lóránd de Budapest.

¹ Outre les fragments provenant d'entretiens réalisés par moi-même. Dans ce texte figure aussi un extrait d'un entretien qui avait été réalisé par mes collaboratrices Eszter Berényi et Eszter Neumann que j'aimerais remercier pour leur travail de qualité effectué tout le long de la recherche KnowandPol.

surtout motivée par le constat que même si pendant près de deux décennies on a pu voir au niveau national un véritable foisonnement des instances consultatives, force est de constater que la politique éducative du pays a été caractérisée par d'importants mouvements de balancier témoignant de l'incapacité des élites politiques et des divers groupes d'intérêt de se mettre d'accord en ce qui concerne les principales valeurs ou objectifs censés orienter le développement du système scolaire².

Si mes analyses concernent presque exclusivement la Hongrie, je pense que ma démarche peut intéresser d'autres publics puisque les instances consultatives nationales du secteur éducatif des autres pays n'ont été que très peu étudiées jusqu'à ce jour à la lumière d'approches de sociologie politique³.

Lors de mes investigations je me suis inspiré notamment pour des recherches socio-historiques mettant en avant le fait que même si les institutions politiques bien connues de notre époque nous semblent être si familières que l'on s'interroge guère au sujet des logiques qui les sous-tendent, en réalité il s'agit des construits historiques résultant d'expérimentations, de débats voire de luttes acharnées⁴. Dans mes analyses je m'appuie aussi sur la théorie de la dépendance de sentier, selon laquelle dans certains cas des solutions institutionnelles mises en place autrefois peuvent avoir une influence décisive sur les choix politiques contempo-

² Une situation tout à fait contraire caractérise visiblement la Finlande, un autre petit pays européen considéré dans la plupart des publications comme un pays du consensus éducatif: voir par exemple ce texte des Assises de l'Education organisées à Ontario en septembre 2010. «La politique finlandaise de consensus et l'entente générale sur l'importance de l'éducation et de la formation garantissent la continuité et la durabilité de la politique de l'éducation et de sa mise en œuvre. C'est pourquoi des processus, comme le renouveau des programmes décrit ici, ne sont pas des cas isolés mais constituent bel et bien la base d'un travail continu sur l'amélioration de l'éducation et de la formation.» Les Assises de l'Éducation: Reforme Systémique. Aperçus de systèmes d'éducation – Australie, Finlande, Ontario, Singapour, États-Unis. Consulté sur http://www.edu.gov.on.ca/adele/Executive_Summaries_FR.pdf.

³ Une publication de l'agence Eurydice de l'Union Européenne présente les conseils consultatifs des différents pays membres de l'union (Eurydice, 1996), mais ce texte n'est que purement descriptif. En prenant comme exemple le cas de la France on peut dire qu'une seule étude veille déjà de 20 ans porte uniquement sur les instances consultatives nationales du pays (Gérard, 1991). Certes, un récent ouvrage contient d'intéressants passages sur le fonctionnement des instances consultatives de France (van Zanten, 2004: 69-74), mais il ne s'agit pas d'une étude entièrement consacrée à ce type d'institution.

⁴ Un petit ouvrage renseigne bien sur les travaux ayant pour point commun de faire «l'histoire longue du politique» (Deloyé, 1997). Pour ceux qui aimeraient s'initier rapidement à l'approche en question on peut conseiller de lire une fine analyse des âpres débats qui ont entouré en France à la fin du XIX^{ème} siècle sur la mise en place des isolements, ces instruments devenus depuis des accessoires quasi obligatoires des processus de vote (Garrigou, 1988). Pour mieux connaître l'approche socio-historique du politique on peut aussi conseiller de lire le premier tome d'une trilogie consacrée à l'histoire de la démocratie française qui traite de l'histoire du suffrage universel en France (Rosanvallon, 1992).

rains⁵. Cependant, il serait erroné de penser que les actions contemporaines seraient totalement déterminées. Dans mes recherches concernant les conseils consultatifs j'ai pu aussi bénéficier du travail conceptuel mené lors de la recherche KnowandPol ainsi que des études de cas nationales élaboré sur cette base: en effet ces travaux m'ont montré que certains acteurs peuvent bénéficier d'une grande marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de construire de nouvelles arènes ou scènes où collaboreront voire s'affronteront différentes personnes concernées par les politiques publiques⁶.

1. Une longue période caractérisée par l'absence de conseils consultatifs

Avant d'étudier l'émergence des instances nationales de négociations ou des consultations liées à l'enseignement public, signalons que durant les quatre décennies du pouvoir communiste en Hongrie aucun organe consultatif n'a pu exister. Cela découlait des caractéristiques générales du système dictatorial qui ne tolérait nullement que les acteurs du secteur de l'éducation créent librement des associations, tandis que l'unique syndicat enseignant était inféodé au parti unique.

Dès 1948, avec l'avènement du système politique stalinien, un Institut National de l'Education Publique dirigé par un psychologue, M. Ferenc Mérei, et fortement dépendant du Ministère de l'Education a remplacé le Conseil National de l'Education Publique. Ce dernier a été mis en place en 1945, à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, afin de se substituer à l'ancien Conseil National de l'Enseignement Publique, une instance créée en Hongrie en 1872, peu après que le pays ait regagné une certaine autonomie dans le cadre de l'Empire Austro-Hongrois. Il est à noter que plusieurs conseils étrangers ont servi comme modèle lors de la création de cette dernière instance, parmi lesquels le Conseil National de l'Instruction Publique dont les débuts remontent jusqu'à Napoléon I^{er}.

Si aucune instance consultative n'a pu exister sous le régime communiste, il faut tout de même signaler que dans la foulée d'un processus de déstabilisation commencé après la mort de Staline, l'idée de rétablir le Conseil National de l'Education Publique a été formulé à plusieurs reprises, et ceci par des personnes qui connaissaient de près les conseils des pério-

⁵ Dans un article censé démontrer l'utilité de la théorie de la dépendance au sentier dans le domaine de l'étude des politiques sociales, les auteurs affirment notamment que «Une fois établies les conceptions politiques de base sont généralement tenaces et favorisent généralement la continuité contre les changements» (Palier & Bonoli, 1999: 402).

⁶ Sur la notion de scène, voir Delvaux (2008).

des précédentes. Comme il ressort de minutes publiées seulement récemment, dès le début de l'été de l'année 1955 lors d'une réunion ministérielle trois collaborateurs d'un nouvel institut de recherches pédagogiques ont déjà évoqué l'idée de créer un Conseil Pédagogique ou Conseil National Pédagogique «ce qui n'était qu'un autre nom au lieu du Conseil National de l'Education Publique» (István, 2006: 152). Il est intéressant de signaler que, parmi ces trois personnes, une, Ferenc Zibolen, a travaillé pendant la guerre auprès du Conseil National de l'Enseignement Public en tant qu'enseignant détaché. En 1956, lors d'un grand rassemblement pédagogique qui n'a précédé que de quelques semaines la révolution hongroise, c'est le psychologue précédemment mentionné, Ferenc Mérei qui a émis une idée similaire en prétendant qu'en vue d'améliorer le fonctionnement du système éducatif il serait bon de rétablir le Conseil National de l'Education Publique afin que celui-ci, «jouissant d'une certaine autonomie et d'une notoriété puisse se prononcer sur la base des résultats de la science de l'éducation à propos des mesures et des décrets envisagés par le ministère» (István, 2006: 36-37). Tout comme M. Zibolen, M. Mérei connaissait également bien l'institution dont il parlait puisque à l'automne 1948, lorsqu'il était encore selon les termes utilisés par lui-même dans un entretien ultérieur «un dogmatique combatif», il avait signé un article dont il ressort entre autre qu'il a assisté à plusieurs réunions du Conseil National de l'Education Publique⁷. Comme je l'ai montré sur la base de documents d'archives (Bajomi, 2006a), curieusement la proposition de M. Mérei a pu rester pendant quelques mois sur l'agenda de la politique éducative même après l'écrasement de la révolution en novembre 1956 par les chars soviétiques. En effet, cette idée a été reformulée au début du mois de février 1957 dans l'hebdomadaire du Ministère de l'Éducation par M. Árpád Kiss, qui était, entre 1945 et 1948, l'administrateur général du Conseil National de l'Education Publique. Mais finalement, avec le durcissement du régime, le rétablissement du conseil a cessé de figurer sur l'agenda politique, tandis que M. Mérei a été condamné à la perpétuité à la suite d'un procès monté de toutes pièces – entre autres pour mettre au pas les enseignants⁸. Notons également que peu après le lancement des réformes économiques de 1968, M. Kiss a de nouveau lancé l'idée de rétablir ledit conseil, mais aucune suite n'a été donnée à sa proposition.

Si durant la période de la dictature communiste ce sont des personnes ayant connu de près les conseils ayant fonctionné avant l'avènement du communisme, à la fin des années 1980, dans la foulée du changement de régime, c'est M. Márton Horváth, un historien de

⁷ Ce texte paru dans l'hebdomadaire du ministère de l'éducation a permis de légitimer la cessation des activités du conseil en question et la mise en place d'un institut que dirigera M. Mérei pendant une courte période avant que son institut ne soit accusé de sabotage.

⁸ Il a été libéré en 1963 dans le cadre d'une amnistie.

l'éducation⁹ qui a évoqué de nouveau l'idée de réorganiser le conseil en question¹⁰. Agissant en tant que secrétaire général de la Société Hongroise de Pédagogie, une instance fortement contrôlée par les autorités depuis sa ré-autorisation en 1967, M. Horváth prétendait qu'avec l'avènement du multipartisme il était important qu'outre les politiciens les spécialistes des sciences de l'éducation puissent aussi influencer l'évolution du système éducatif.

Tandis que M. Mérei en 1956 et M. Horváth en 1989 préconisaient la réorganisation du Conseil National de l'Education Publique en invoquant la nécessité d'impliquer les représentants de la science de l'éducation dans la prise de décision, quelques mois après la parution de la prise de position du secrétaire général de la Société Hongroise de Pédagogie, des chercheurs chargés par le ministère de l'éducation d'élaborer des textes esquissant les mesures devant être prises dans le cadre de la transition politique avaient aussi invoqué la nécessité de créer un conseil. Cette proposition se démarquait de la précédente non seulement en ce qui concerne le nom retenu¹¹ mais aussi par le fait que ceux qui l'avaient formulé n'ont pas uniquement insisté sur l'importance de s'appuyer sur les détenteurs des connaissances scientifiques mais aussi sur la nécessité «d'intégrer les différents intérêts liés à l'éducation» et ceci «par le biais de la création d'un organe national de négociations doté d'un petit staff (un Conseil National de l'Enseignement Public composé en partie de membres élus et en partie selon une logique corporative)» (Halász & Lukács, 1989: 14)¹². Il est intéressant de noter que dans les entretiens que j'ai réalisés une décennie et demie plus tard les deux experts cités se souvenaient de façon diamétralement opposée du rôle qu'auraient joué dans la formulation de la proposition leurs connaissances relatives aux conseils d'avant 1948. L'un d'eux disait cela:

Nous savions que cela a existé avant la guerre. (...) Nous savions que Monsieur Zibolen a participé à cela. On a discuté avec M. Zibolen qui nous a raconté tout un tas de choses. On a aussi lu des choses au sujet de M. Árpád Kiss et nous avons pensé que c'est de cela que nous avons besoin.

⁹ M. Horváth était notamment l'auteur d'un ouvrage sur la politique éducative de la période 1945-1948 (Horváth, 1978) dans lequel est mentionné à plusieurs reprises et dans des termes positifs le rôle du Conseil National de l'Education Publique.

¹⁰ Notons par ailleurs que durant les années 1970-1980 plusieurs autres publications avaient aussi évoqué dans des termes positifs le rôle qu'a pu exercer entre 1945 et 1948 le Conseil National de l'Education Publique.

¹¹ Les auteurs de cette proposition qui a vu le jour dans un texte de synthèse publié dans un ouvrage rassemblant les études résultantes de la commande ministérielle (Halász & Lukács, 1989: 14) avaient préféré de recourir au terme d'instruction publique au lieu d'employer le terme d'éducation.

¹² Selon toute vraisemblance, ceux-ci aurait représenté avant tout les institutions de recherche du domaine de l'éducation.

Par contre, l'autre expert a catégoriquement nié que les anciens conseils eussent constitué pour lui des modèles: «J'ai pensé que cette chose ne présentait aucun intérêt. J'ai pensé que compte tenu du sens vers lequel évoluent les systèmes éducatifs modernes, tout ce qui s'est passé avant 1948 n'a absolument aucune signification». Toutefois, malgré cette affirmation, déjà même le recours à une appellation ayant autrefois servi (Conseil National de l'Enseignement Publique) augmentait les chances d'un retour au moins partiel de solutions institutionnelles du passé.

2. Diverses tentatives de la période post-communiste visant à créer des lieux de consultation ou de négociations

Dans la foulée du changement de régime, le modèle occidental des négociations tripartites qu'avait étudié et colporté des chercheurs en sciences sociales avait été implanté avec succès au moment du changement de régime dans le monde du travail: de ce mimétisme institutionnel a résulté d'abord la mise en place de deux forums nationaux dont le plus important était axé sur la vie des entreprises et l'autre sur les questions relatives à la fonction publique. Ultérieurement des instances tripartites similaires avaient été créées au niveau des différents ministères dont celui de l'éducation. Ainsi a vu le jour le Forum de la Conciliation des Intérêts de l'Enseignement Public dont les séances donnaient souvent lieu à des confrontations entre les représentants du ministère et les délégués des syndicats enseignants et des collectivités locales et territoriales ayant à leur charge des écoles.

Durant la première partie de l'année 1991 ont été publiés deux versions d'un projet de loi sur l'éducation publique qui avaient été élaborées au sein d'un collège restreint auquel participaient surtout des chercheurs d'obédience libérale. Dans ces documents, les caractéristiques d'un futur Conseil National de l'Enseignement Public avaient été présentées de façon plus détaillée que dans les projets nés au moment de la transition politique. Selon ces textes, le futur conseil devait jouer un rôle important dans la création d'un consensus entre les différentes parties prenantes de l'éducation publique¹³. Outre cette fonction furent également mentionnées des tâches concrètes rappelant celles des conseils qui avaient existé entre 1872 et 1948, et ceci notamment en ce qui concerne l'élaboration des programmes et l'évaluation des manuels scolaires¹⁴. L'apparition dans les projets de loi de ces deux dernières fonctions

¹³ Notons entre parenthèses que les projets de loi ne tenaient nullement compte de l'existence de l'instance tripartite précédemment mentionnée de l'enseignement public.

¹⁴ Ce retour aux anciennes solutions institutionnelles avait probablement été favorisé par le fait que des historiens

peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'il fallait chercher des solutions institutionnelles permettant de répondre au défi que constituait d'une part l'avènement d'un nouveau régime démocratique basée sur la reconnaissance de la pluralité idéologique et d'autre part la mise en place concomitante d'un programme national de base et d'un marché des manuels scolaires. Mais la réapparition des fonctions susmentionnées peut aussi être interprétée selon la logique de la dépendance de sentier. En effet, malgré la discontinuité institutionnelle que représentaient les quatre décennies de la dictature communiste, l'existence de textes anciens et plus récents portant sur les conseils d'avant 1948, le recours aux termes utilisés autrefois pour désigner les instances en question ainsi que les souvenirs transmis par des personnes ayant encore participé au fonctionnement des instances d'avant 1948 pouvaient favoriser le retour – volontaire ou involontaire – à des solutions institutionnelles d'autrefois.

Si le recours à certaines anciennes solutions pouvait être décelé dans les projets de loi en question, finalement les deux versions de ce texte avaient été retirées par le ministère une fois que les positions des représentants d'une tendance politique plus conservatrice se sont renforcées au sein du principal parti du gouvernement de droite.

Signalons aussi au passage qu'au moment du retrait du projet de loi un député socialiste a révélé au Parlement que depuis plusieurs mois fonctionnait de façon secrète au sein du ministère un Conseil National de l'Enseignement Public dont les membres avaient été cooptés!

Au terme de quelques mois, un nouveau projet de loi sur l'enseignement public a été publiée dont le chapitre portant sur le futur Conseil National de l'Education Publique ressemblait très fortement aux statuts du Conseil National de l'Enseignement Public de la seconde partie des années 1930, une période durant laquelle le système politique de la Hongrie se situait fort près du pôle des systèmes politiques autoritaires.

Tandis que dans les deux premières versions du projet de loi il était question de créer un conseil autonome, la nouvelle version publiée en novembre 1991 préconisait la création d'un conseil dépendant fortement du ministre de l'éducation. En effet, le président du conseil aurait été désigné par celui-ci, tandis que les autres responsables de l'instance auraient été choisis par le président. Notons aussi que certaines fonctions du conseil ont été définies avec des formules langagières presque identiques à celles qui figuraient dans les statuts de 1936 du Conseil National de l'Enseignement Public – ce qui semble également justifier le recours à la thèse relative à la dépendance de sentier. La similitude des termes employés montre bien que les cadres institutionnels du passé peuvent fortement influencer certains acteurs du présent,

de l'éducation avaient publié dans une revue en 1991 saluant d'une part la prochaine réorganisation du Conseil National de l'Education Publique et relatant d'autre part les principales activités des conseils ayant existé entre 1872 et 1948.

surtout ceux-ci se placent volontairement dans le sillage d'une idéologie conservatrice et choisissent délibérément d'œuvrer en vue du rétablissement de solutions utilisées autrefois.

Comme maints aspects du nouveau projet de loi avaient provoqué de fortes critiques de la part de diverses organisations professionnelles du système éducatif et d'acteurs proches de l'opposition politique, finalement les responsables du ministère ont accepté de mener des négociations avec les représentants de certains groupes d'intérêts. Au terme de celles-ci un important tournant s'est produit: d'une part le ministère a accepté que les représentants des différents groupes d'intérêt soient délégués par les intéressés et non pas désignés, d'autre part au lieu d'une seule instance consultative deux avaient été créées au même moment.

Les délégués des organisations professionnelles du système éducatif avait le privilège de siéger dans les deux conseils, à savoir le Conseil National de l'Education Publique et le Conseil de la Politique Educative, tandis que les représentants des institutions d'enseignement supérieur impliquées dans la formation des enseignants, ainsi que les délégués des instituts de recherches en éducation ne faisaient partie que du conseil premièrement nommé. Par contre, les représentants de sept autres groupes d'intérêt (syndicats enseignants, délégués des organisations des parents d'élèves, des élèves et des minorités, municipalités, Églises ayant à leur charge des écoles) devaient siéger dans le conseil deuxièmement nommé. Un haut responsable ministériel qui a joué un rôle particulièrement important dans le dédoublement des conseils a dit lors de l'entretien réalisé avec lui que cette solution correspondait à une volonté délibérée:

en principe les associations professionnelles de l'éducation, l'enseignement supérieur et l'académie des sciences devaient désigner les membres du Conseil de l'Éducation Publique afin que celui-ci ne dépende pas de façon directe du ministère, mais puisse regarder l'enseignement public d'en haut et avec un peu de recul. Tandis que le Conseil de la Politique Educative avait (...) pour mission de participer aux négociations quotidiennes concernant par exemple la modification d'une loi ou d'un décret. (Secrétaire d'Etat)

Contrairement à cette version des faits, un représentant d'un syndicat enseignant qui était fortement opposé au ministère voyait dans la mise en place du Conseil de la Politique Educative une tentative visant à substituer un organe composite au Forum de la Conciliation des Intérêts de l'Enseignement Public au sein duquel les syndicats enseignants avaient l'occasion de mener des discussions serrées avec les représentants du pouvoir. «Le vrai objectif et la véritable intention était d'affaiblir, de diluer en quelque sorte ce forum tripartite (...) afin que le gouvernement (...) puisse mieux faire valoir son point de vue» (responsable syndical).

Géza Sáska, chercheur et expert en éducation auprès d'une association qui regroupe des municipalités a déploré la dualité des conseils mis en place en 1993 en recourant à cette métaphore: «on a ainsi séparé l'âme et le corps de l'éducation». Après le changement de

gouvernement survenu en 1994 cet expert a proposé officiellement d'élargir le Conseil de la Politique Éducative avec les représentants des chercheurs en éducation et des institutions impliquées dans la formation des enseignants sans qu'aucune suite n'ait été donnée à cette proposition.

Il est important de signaler que le dédoublement des conseils résultait d'une décision improvisée dans une situation de bras de fer entre le ministère et divers groupes d'intérêt qui voulaient s'opposer aux projets ministériels.

Si un texte ministériel rédigé en 1989 sur la base des études d'experts précédemment mentionnées préconisait l'élaboration d'un document censé servir de base à la mise en place d'un Conseil National de l'Éducation Publique, à notre connaissance aucun document de ce type n'a été rédigé. Ainsi, avant l'instauration en 1993 des conseils en question, les décideurs et les différentes parties prenantes ne disposaient d'aucun document offrant une analyse des antécédents institutionnels des conseils envisagés ou qui aurait passé en revue la structure et le fonctionnement des conseils consultatifs existant dans divers pays européens et qui aurait formulé des pronostics concernant les éventuels avantages et désavantages de telle ou telle solution envisagée. Faute d'une telle étude et aussi en raison d'absence de débats sereins permettant de mener de vraies discussions au sujet des alternatives possibles, la création des conseils consultatifs avait nécessairement pris la forme d'un processus d'imposition.

Compte tenu de l'existence des deux conseils consultatifs et d'une troisième scène tripartite précédemment mentionnée, à savoir «Le Forum de Conciliation des Intérêts de l'Éducation Publique», il y a vraiment lieu de parler d'une multiplicité des instances de négociation ou de consultation. Et le recours au terme de foisonnement ne semble pas non plus être exagéré si l'on pense au fait qu'outre les instances mentionnées d'autres conseils spécialisés avaient été créées ultérieurement: Conseil National des Droits des Elèves, Conseil National de la Représentation des Intérêts des Parents d'Elèves, Conseil National de l'Évaluation de l'Éducation Publique, etc. Sur la base de cette énumération on pourrait penser que par le biais de ces conseils la participation des différents groupes d'intérêt et les détenteurs de certains savoirs spéciaux¹⁵ dans la définition des politiques publique n'aurait pas du poser des problèmes majeurs. Cependant, en réalité cette multiplication des instances participatives n'a pas vrai-

¹⁵ Signalons à ce sujet que dans le cadre de la recherche Knowandpol nous avons notamment fait la distinction entre les savoirs académiques, les savoirs d'expert et les savoirs basés sur des expériences. Notons également que l'étude de cas consacrée à la mise en place de nouveaux mécanismes de pilotage du système éducatif au niveau de la Communauté Française de Belgique a constaté une forte opposition entre les porteurs de savoirs d'expert basés en premier lieu sur des statistiques et les porteurs de savoirs fondés sur des expériences qui sont avant tout des inspecteurs, des délégués syndicaux ainsi que des représentants des associations de parents d'élèves (Mangez, Maroy, Branka, Delvaux, & Mangez, 2009: 103107).

ment favorisé l'élaboration de mesures consensuelles, et ceci notamment en raison des caractéristiques structurelles et du mode de fonctionnement de ces instances.

3. Les partis politiques, grands absents du processus de consultation

Si la multiplication des conseils a permis aux représentants de divers groupes d'intérêt d'être impliqués dans les processus de prise de décision, il faut aussi signaler un grand absent de ces processus de consultation, à savoir les partis, qui constituent pourtant les majeures forces politiques du pays dans le sens que – comme le montre l'expérience des vingt dernières années – ces organisations une fois arrivées au pouvoir peuvent imposer dans le domaine de l'éducation des changements importants. En effet, les 22 dernières années de la démocratie hongroise avaient été caractérisées par 5 alternances politiques importantes dont ont résulté des gouvernements dirigés soit par des force de droite, soit par des force de centre gauche qui de surcroît étaient porteurs d'idées ou d'idéologies radicalement opposées en matière d'éducation.

Notons à ce sujet que plusieurs mouvements de balançoire peuvent être imputés aux changements de gouvernement intervenus à intervalles réguliers tous les quatre ans¹⁶. Faute de place je me contenterai de mentionner deux parmi ceux-ci: celui de la régulation des contenus et celui du cadre institutionnel de l'administration scolaire.

En ce qui concerne le premier domaine, signalons que le Programme National de Base, ce document adopté au milieu des années 1990 en vue de remplacer le mode de régulation hyper-centralisé de contenus scolaires de la période communiste avait fait l'objet de vifs débats non seulement lors de l'élaboration de ses cinq différentes variantes entre 1990 et 1995 mais également depuis son entrée en vigueur. En effet, plusieurs autres textes ont succédé à

¹⁶ Si lors des élections de 2006 l'alliance gouvernementale du Parti Socialiste et du parti libéral SZDSZ a pu se maintenir au pouvoir, 4 ans plus tard cette coalition très affaiblie entre-temps a du céder la place à une alliance de certaines forces de droite ayant obtenu aux élections plus des deux tiers des sièges parlementaires. Le nouveau gouvernement qui est arrivé au pouvoir sans parler ouvertement de ses projets ambitieux procède à des changements majeurs dans tous les secteurs de la vie, y compris l'éducation – dans la plupart du temps sans mener des consultations ou des négociations avec les représentants des groupes d'intérêt. Intervenant dans un contexte caractérisé par un affaiblissement délibéré du système des contre-pouvoirs indépendants mis en place dans le cadre de la transition politique, ces changements qui sont légitimés notamment par la thèse d'une prétendue «révolution des isoloirs» qui légitimerait tous les changements entrepris ou envisagés allant globalement dans le sens du renforcement des organes d'Etat et l'affaiblissement des institutions démocratiques. Compte tenu du sujet de cet article il est important de signaler que contrairement à la loi encore en vigueur le projet de loi sur l'éducation publique actuellement discuté au Parlement ne fait mention d'aucune instance consultative.

la version adoptée en 1995¹⁷. Au sujet des institutions de l'administration scolaire, il est intéressant de signaler que dès 1985, c'est-à-dire bien avant la transition politique, les services d'inspection chargés de contrôler les enseignements dispensés dans les écoles avaient été démantelés sous l'impulsion des partisans de l'autonomie scolaire. Par contre, en 1993, sous un gouvernement de droite, on a mis en place au niveau régional des centres déconcentrés du Ministère de l'Education habilités à superviser le fonctionnement des écoles qui après quatre décennies de gestion étatiques sont devenues municipales en 1990. Cependant avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement centre-gauche, en 1994, ces institutions ont été démantelées sous prétexte qu'elles constituaient une entrave à l'autonomie. Après la formation en 1998 d'un gouvernement de droite, de nouveaux centres déconcentrés avaient été créés, mais cette fois-ci l'évaluation et l'organisation des examens furent désignées comme leurs principales missions. Lors des changements de gouvernement suivants leur existence n'a pas été remise en cause. Par contre, de nos jours, après le retour massif de la droite lors des élections de 2010 selon le nouveau projet de loi sur l'éducation publique en cours d'adoption non seulement la création d'un nouveau service d'inspection est prévue, mais toutes les écoles municipales redeviendront des écoles étatiques gérées par les départements scolaires des offices gouvernementaux récemment mis en place au niveau départemental.

Ces deux exemples montrent bien à quel point l'évolution récente du système éducatif hongrois est caractérisée par des mouvements de balancier importants, et ceci malgré le fait que peu de temps après le changement de régime deux importantes instances consultatives liées à l'enseignement public¹⁸ avaient été mises en place et parallèlement à cela les négociations triparties avaient également été institutionnalisées.

Contrairement au Portugal où non seulement les délégués de divers groupes de pression mais aussi les représentants des partis parlementaires siègent au sein du Conseil National de l'Education (Conselho Nacional de Educação), en Hongrie les instances consultatives sont «pensées» comme des instances «non-politiques». Notons à ce sujet que la situation actuelle renoue avec une ancienne tradition selon laquelle le Conseil National de l'Enseignement Public était considéré comme une instance «exempte de politique»¹⁹ Cependant, comme il

¹⁷ Sur les luttes relatives au Programme National de Base, Bajomi, 2003.

¹⁸ En Hongrie, le terme d'enseignement public désigne l'ensemble des institutions scolaires pré-universitaires (écoles maternelles, écoles fondamentales de 8 classes, lycées généraux et techniques pouvant accueillir des élèves âgés de 10, 12 ou de 14 ans, centres d'apprentissage).

¹⁹ Dans ces notes biographiques la personne qui était vice-président du Conseil National de l'Enseignement Public entre 1905 et 1918 parle dans les termes suivants de l'institution en question: «j'ai cru aussi que quelque tournure prenne l'évolution de la situation politique, au sein de *ce collège exempté de politique* [souligné par moi] je pourrai servir la cause de l'enseignement public hongrois» (Fináczy, 2000: 106).

ressort d'un entretien réalisé avec une personne qui a siégé particulièrement longtemps au sein du Conseil National de l'Education Publique, les clivages politiques ne sont nullement absents de la vie des conseils en questions:

pendant une bonne dizaine d'année nous avons essayé de nous comporter comme des messieurs et des dames de bonnes familles qui n'évoquent à aucun prix des questions d'argent, de jupe ou d'appartenance politique. La règle de jeu voulait que chacun essaie de présenter son point de vue en utilisant un code professionnel, cependant en cachette nous savions toujours que telle ou telle personne était le délégué de quel bord. (Expert)

L'absence des représentants des partis a peut-être comme avantage que contrairement aux débats parlementaires, les débats restent relativement sereins au sein des différents organes consultatifs, mais a aussi le désavantage que les représentants des principales forces de l'opposition politique ne sont pas fortement impliqués dans l'élaboration des politiques éducatives avant leurs phases ultimes qui se déroulent au sein du Parlement et sont complètement écartés des processus de prises de décision plus techniques ne nécessitant pas un débat parlementaire (ce qui est par exemple le cas des décrets ministériels concernant l'organisation de l'année scolaire ou des examens d'entrée ouvrant les portes des écoles secondaires).

4. Caractéristiques structurelles et mode de fonctionnement des instances consultatives

En ce qui concerne les caractéristiques structurelles des instances consultatives, il est important de noter que, contrairement au Conseil National de l'Enseignement Publique d'avant-guerre et le Conseil National de l'Education Publique fonctionnant entre 1945 et 1948 qui étaient des instances dotées d'un petit staff, les nouveaux conseils mis en place après 1990 n'ont aucun personnel, tout le travail de secrétariat de ces instances est assuré par le ministère et en particulier les collaborateurs d'un petit département ministériel ayant pour mission d'entretenir des relations avec les organisations non-gouvernementales. De cette situation résulte aussi le fait qu'à quelques exceptions près, les conseils ne délibèrent que de textes ou projets présentés par les différents services du ministère. Si les statuts des conseils permettent que les délégués des divers groupes de pression inscrivent à l'ordre du jour un problème, cela n'arrive que fort rarement.

Ajoutons à cela que si les membres des conseils consultatifs perçoivent une rétribution pour leur présence aux séances généralement mensuelles, les conseils ne disposent pas de ressources propres qui permettraient de commander des recherches ou des avis d'expert. Ajoutons à cela que les conseils ne se prononcent pas au sujet de l'utilisation des fonds destinés à des recherches.

Si la loi sur l'enseignement public prescrivait dès 1993 que le Conseil National de l'Education Publique devait élaborer des rapports annuels sur l'état de l'enseignement public, en raison du manque de ressources matérielles le conseil en question n'a jamais pu mener à bien cette tâche.

C'est un fait que le Conseil National de l'Education Publique ne peut pas s'appuyer sur aucune infrastructure de recherche. Selon la loi le conseil doit élaborer tous les ans un rapport sur l'enseignement public. Cette mission nous a causé des problèmes. Dans certains cas nous avons saboté cette tâche, (...) d'autres fois nous faisons quelque chose, mais ne pouvant pas s'appuyer sur des recherches, il ne restait qu'une seule solution: les membres du conseil avaient écrit de beaux essais sur la vision qu'ils avaient de l'enseignement public. (Membre du Conseil National de l'Education Publique)

Notons par ailleurs qu'entre 1997 et 2006 quatre importants ouvrages intitulés *Rapport sur l'enseignement public en Hongrie* avaient été élaborés, mais ces œuvres résultaient de commandes passées par le Ministère de l'Education à l'Institut de l'Education Publique. Si ces ouvrages offraient des descriptions détaillées de l'état de la scolarisation pré-universitaire, il ne s'agit pas de «vrais rapports», puisque, contrairement à la tradition des rapports censés présenter la situation de tel ou tel secteur afin de servir de base à des mesures de réforme et à un débat (p. ex. au Parlement), les rapports en question n'ont jamais été soumis à une discussion publique.

Autre problème structurel: les deux principales instances consultatives ne sont pas reliées, elles ne tiennent pas de séances communes et ne sont pas informées systématiquement du déroulement des séances organisées au sein de l'autre instance. Si le Forum de Conciliation des Intérêts de l'Education Publique et les deux principales instances consultatives regroupent chacune un nombre limité de participants, rendant ainsi possible que la durée des réunions ne dépasse que rarement une demi-journée, il est aussi vrai que ces structures institutionnelles interdisent la rencontre voire la confrontation mutuellement enrichissante des différents savoirs (p. ex. les savoirs d'expert et les différents savoirs de terrain) dont sont porteurs les «partenaires» siégeant au sein des instances consultatives différentes. De plus, dans le cas du Conseil de la Politique Educative, conformément aux statuts de l'instance les réunions se déroulent selon un scénario fortement institutionnalisé, pour ne pas dire ritualisé, ce qui ne favorise guère le développement de débats dont pourraient surgir des idées ou des solutions intéressantes.

Signalons un autre problème structurel important: les instances précédemment décrites ne concernent que l'enseignement pré-universitaire, tandis que les liens entre les instances participatives des autres sous-systèmes du système éducatif (enseignement professionnel, enseignement supérieur) sont quasi inexistants.

Ajoutons à cela la faible visibilité des conseils: si d'après les statuts de deux principaux conseils l'hebdomadaire du ministère devait publier les communiqués rédigés après les séances, avec le temps les communiqués du Conseil de la Politique Educative n'avaient pas été publiés, tandis que les communiqués publiés étaient aseptisés. De nos jours aussi on peut constater des inégalités: si les minutes du Conseil National de l'Education Publique sont accessibles sur le site Internet du ministère, cela n'est pas toujours le cas des autres instances consultatives. Tout cela va dans le sens que les personnes intéressées par l'évolution des politiques éducatives n'ont pas la possibilité de s'informer de la diversité des avis concernant les mesures en cours de préparation.

L'élaboration des décisions consensuelles est aussi entravée par le fait que la plupart du temps les conseils doivent se prononcer sur des textes en phase finale du processus de prise de décision, à un stade où il y a peu de chance que des solutions alternatives soient prises en considération.

On peut même citer un cas où aucune consultation n'a précédé la prise de décision: au moment où a été créé un nouvel organisme censé jouer un rôle particulièrement important du point de vue de l'évaluation, à savoir l'Office National de l'Evaluation et des Examens de l'Enseignement Public (OKÉV), maints délégués du Conseil de la Politique d'Education Publique avaient vivement protesté contre le fait que le décret stipulant la mise en place de l'instance en question a été adopté sans qu'ils aient pu se prononcer sur le texte en question. Dans les minutes de la réunion du conseil tenu le 13 juillet 1999 on peut lire notamment: «En raison du fait que l'avis [du conseil] n'a pas été demandé, une situation contraire au droit s'est créée» (Bajomi, 2006b: 267).

Il est important aussi de noter si peu de temps après le changement de régime des structures consultatives fortement institutionnalisées ont été mises en place, le déplacement ultérieur des centres de décision en matière d'éducation a contribué à la dévalorisation des instances consultatives existantes. Ainsi parallèlement à l'adhésion du pays à l'UE le secteur de l'éducation du pays a pu bénéficier d'importants fonds européen gérés non pas par le ministère de l'éducation mais par une agence de développement dirigée notamment par un secrétaire d'Etat qui autrefois a occupé à deux reprises le poste de ministre de l'éducation. Dans le cas des programmes éducatifs gérés par cette agence, les consultations «traditionnelles» étaient remplacées par une possibilité accordée aux personnes intéressées de formuler leur avis concernant tel ou tel programme par voie électronique sur le site de l'agence.

Notons aussi qu'au milieu de son mandat le dernier premier ministre socialiste, Ferenc Gyurcsány, par ailleurs confronté à une sérieuse baisse de légitimité, a pris l'initiative de plusieurs réformes importantes qui devaient notamment concerner le secteur de l'éducation. Conformément aux vœux du premier ministre une nouvelle scène de la politique éducative

située en dehors et en quelque sorte au-dessus du ministère de l'Éducation a été instaurée. En effet, en 2007 a été constitué une Table Ronde de l'Éducation et de la Pauvreté des Enfants avec la participation de maints chercheurs et les représentants de certains groupes d'intérêts du système éducation sans que pour autant les collectivités locales et territoriales fassent partie de ceux-ci, et ceci malgré le fait que celles-ci sont fortement impliquées dans le fonctionnement des écoles en tant que propriétaire de la plupart des établissements scolaires²⁰.

5. Conclusions

Sur la base de l'analyse ci-dessus développée on peut formuler le constat que même si maintes instances de négociations et de consultation avaient été créées en Hongrie dans la foulée du changement de régime, ni les caractéristiques structurelles de ces instances improvisées et peu lisibles, ni leur mode de fonctionnement ne favorisaient guère que les décisions concernant le systèmes scolaire bénéficient d'un large consensus, et ceci malgré le fait que grâce aux nouvelles structures les représentants de maints groupes d'intérêt sont associés au processus de prise de décision.

Le fait que pendant près de deux décennies des instances consultatives peu efficaces du point de vue de la formation d'un large consensus aient pu fonctionner en Hongrie sans que l'on se préoccupe d'une éventuelle réorganisation des structures imposées de façon improvisées semble par ailleurs témoigner du fait que les élites politiques du pays accordent visiblement peu d'importance au fait que les politiques éducatives élaborées sous leur égide puisse bénéficier d'un large soutien politique et professionnel et aient ainsi la chance de pouvoir s'inscrire dans la durée.

Correspondence: *Faculté des Sciences Sociales de l'Université Eötvös Lóránd de Budapest, 1117, Budapest, Pázmány Péter sétány 1/a.*

E-mail: bajomi@freemail.hu

²⁰ Eszter Neumann analysé d'une façon plus détaillé le fonctionnement de la Table Ronde dans le rapport de recherche suivant: (Bajomi, Berényi, Neumann, & Vida, 2009). Signalons par ailleurs que l'une des études de cas élaborées par l'équipe «éducation» de France a analysé une sorte de complot pour la modernisation qui a pu se produire dans le domaine de l'éducation par le biais d'une nouvelle scène, à savoir une commission de réforme mise en place également en dehors et au-dessus du ministère de l'éducation par un homme politique haut placé, à savoir le Président de la République. Les contours des savoirs scolaires ont pu être redéfinis grâce à cette nouvelle scène au sein de laquelle n'étaient pas représentés certains groupes d'intérêt qui précédemment ont pu s'opposer avec succès à de telles tentatives (Gauthier & le Gouvello, 2009).

References

- Bajomi, Iván (2003). Un jeu de balancier: La définition réglementaire des contenus d'enseignement dans la Hongrie post-communiste. *Revue Internationale d'Education de Sèvres*, 32, 42-50. Disponible sur <http://www.ciep.fr/ries/ries32b.php>
- Bajomi, Iván (2006a). Az országos köznevelési tanács visszaállítását szorgalmazó '56-os javaslat. *Educatio*, 4, 492-510. Consulté sur <http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/797&ei=eEt0T5bhJoTtOdaXhUw&usg=AFQjCNG725gM6e2tCWJJKgmcXBUa9cT3lA&sig2=XYgbVhHw9cFehBgBFTqOfQ>
- Bajomi, Iván (2006b). Érdekegyeztetés és konzultáció a közoktatásban. In *Konfliktusok és konszenzusképzés az oktatásban* (pp. 249-275). Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó.
- Bajomi, Iván, Berényi, Eszter, Neumann, Eszter, & Vida, Júlia (2009). *Governing autonomy: From curricular policies to quality assurance and student assessments* (Rapport de recherche). Consulté sur <http://www.knowandpol.eu/Governing-Autonomy-from-Curricular.html>
- Déloye, Yves (1997). *Sociologie historique du politique*. Paris: La Découverte.
- Delvaux, Bernard (2008). On the role of knowledge in the course of public action. In Bernard Delvaux & Eric Mangez, *Towards a sociology of the knowledge-policy relation* (rapport de recherche) (pp. 3-97). Consulté sur http://knowandpol.eu/IMG/pdf/literature_synthesis_final_version_english.pdf
- EURYDICE (1996). *Conseils consultatifs et autres formes de participation sociale dans les systèmes éducatifs de l'Union Européenne*. Bruxelles: Eurydice.
- Fináczy, Ernő (2000). *Tudós tanárok, tanár tudósok sorozat*. Budapest: Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum.
- Garrigou, Alain (1988). Le secret de l'isoloir. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 71-72, 22-45. Consulté sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1988_num_71_1_2405
- Gauthier, Roger-François, & le Gouvello, Margaux (2009). *Establishing a «common core of knowledge and skills» at the end of compulsory education in France 2005-2006*. Consulté sur <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.franceducation.pdf>
- Gérard, R. (1991). Un nouveau paysage consultatif au ministère de l'éducation national: Le Conseil Supérieur de l'Education. *Savoir éducation formation*, 3, 479-500.
- Halász, Gáborral, & Lukács, Péter (1989). *Fordulat és megújulás Tézisek egy közoktatási koncepcióhoz*. In Péter Lukács & György Várhegyi (Coord.), *«Csak reformot ne...»* (pp. 10-28). Budapest: Edukáció kiadó.
- Horváth, Márton (1978). *Közoktatás-politika és általános iskola*. Budapest: Akadémiai kiadó.
- István, Perjés (2006). *Egy forradalom pedagógiája: a balatonfüredi pedagógiai konferencia*. Budapest: Aua.
- Mangez, Catherine, Maroy, Christian, Branka, Cattonar, Delvaux, Bernard, & Mangez, Eric (2009). *La construction des politiques de pilotage et d'évaluation en Communauté française de Belgique: Une approche cognitive*. Consulté sur <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o21.belgiumeducation.fr.pdf>
- Palier, Bruno, & Bonoli, Giuliano (1999). Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue Française De Science Politique*, 49(3), 399-420. Consulté sur http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_3_395383
- Rosanvallon, Pierre (1992). *Le sacre du citoyen: Histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard.
- Van Zanten, Agnès (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF.