

## Continuité et discontinuité dans un système scolaire soumis à maints changements

### Le cas de la Hongrie

Iván Bajomi

Université ELTE, Budapest

ibajomi@freemail.hu

L'essentiel de mes propos pourrait être résumé par le paradoxe suivant : en observant le passé récent de l'évolution scolaire de la Hongrie, on peut constater une étonnante continuité en ce qui concerne le caractère particulièrement discontinu des changements affectant le fonctionnement du système scolaire...

Il va de soi que ce caractère discontinu de l'évolution scolaire rend particulièrement délicate l'étude des problématiques liées d'un part au maintien des traditions, et d'autre part aux adaptations rendues nécessaires par les processus de mondialisation de plus en plus intenses dans le domaine de l'éducation.

Le caractère discontinu des changements apparaît particulièrement en ce qui concerne la structure du système scolaire. En effet, avant la Seconde guerre mondiale, la Hongrie était dotée d'un système scolaire caractérisé par un tronc commun court. Dans ce système, la trajectoire scolaire des élèves bifurquait dès l'âge de dix ans. Ceux qui s'orientaient vers des carrières d'élite commençaient le lycée dès cet âge et y étudiaient jusqu'à l'âge de 18 ans, tandis que les autres enfants fréquentaient encore pendant quelques années l'école primaire ou s'orientaient dès l'âge de dix ans vers des filières courtes.

Au lendemain de la guerre, en 1945, ce système a été changé par décret sans qu'un vaste et profond débat préalable ait pu avoir lieu. En effet, les élites politiques présentes au sein de l'arène politique<sup>1</sup> étaient d'accord pour prolonger de quatre années supplémentaires le tronc commun de quatre années.

Suite à cette décision mise en œuvre dès la rentrée de l'année scolaire 1945/1946, la scolarisation initiale des jeunes du pays s'est faite pendant quarante-cinq ans dans le cadre d'une école fondamentale (*általános iskola*) qui réunissait d'une part les quatre classes des écoles primaires d'autrefois, et d'autre part la section inférieure des lycées, voire des quatre classes d'un autre type d'établissement moins réputé, à savoir, l'école dite « bourgeoise » (*polgári iskola*) qui était destinée aux enfants des classes moyennes s'orientant surtout vers les métiers de commerçant ou d'artisan.

Donc, pendant ces quarante-cinq années, l'immense majorité des jeunes fréquentait le même type d'établissement : l'école générale de huit années.<sup>2</sup>

Au moment de la chute du régime, la création de filières longues au sein des lycées classiques fut autorisée, rendant ainsi possible un retour partiel à la structure scolaire qui existait en Hongrie au cours de la première partie du XX<sup>e</sup> siècle. Les premières demandes pour faire autoriser par le ministère de l'Éducation publique la transformation de lycées de quatre classes en établissements dotés de huit classes émanaient de deux lycées de la capitale hongroise. Outre ces demandes de transformation, certains experts influents ont également encouragé ce mouvement en préconisant que, à l'instar de maints autres domaines de l'éducation, les règles concernant l'agencement des deux premiers degrés du système scolaire fassent aussi l'objet d'une « libéralisation » : « il faudrait rendre plus variée la structure du système scolaire. La frontière entre l'enseignement primaire et secondaire devrait être moins nette qu'actuellement, ce qui veut dire qu'il faut permettre à ces deux niveaux de scolarité de concerner en partie les mêmes classes d'âge. Ainsi, dans certains endroits, des écoles secondaires accueillant des enfants de 12 ans pourraient faire leur apparition. » (Halász – Lukács, 1989, p. 16.)

1. D'autres élites politiques ont été exclues de l'arène politique par les forces alliées en raison du fait qu'elles s'étaient compromises avec les forces hitlériennes.

2. Par rapport à cette règle, seuls les élèves de quelques établissements d'élite, essentiellement des enfants fréquentant les écoles d'application rattachées aux universités fréquentaient des établissements pouvant accueillir des élèves pendant douze années (de 6 ans à 14 ans) ou qui entraient dans des écoles accueillant des élèves âgés de 10 ans pour y rester pendant huit années, comme c'était le cas des élèves des lycées d'avant-guerre.

Avec l'apparition, au moment de la chute du communisme, des filières longues des lycées accueillant des enfants de 10 ans ou de 12 ans et non de 14 ans, le tronc commun long créé en hâte et sans véritable conception pédagogique en 1945 a donc été remis en cause d'un jour à l'autre sans que ce tournant d'une grande importance ait pu faire l'objet d'un vrai débat social approfondi. Certes, dès le début des années 1990, certaines personnes, dont une sociologue connaissant parfaitement l'évolution des systèmes scolaires occidentaux, ont clairement alerté sur les risques des transformations entreprises à la hâte : « [par ce biais-là] en principe, on pourrait élargir au sein de telle ou telle école le choix des programmes, mais il est à craindre que (...) de ces expériences ne résulte que le retour à une sélection plus précoce (...) » (Nagy, 1991). Cependant, les avertissements de ce type n'ont pas eu d'effet à l'époque. La diffusion du modèle des filières longues n'a guère été enrayée. Bien au contraire, à la suite d'une longue vague de transformations qui s'est propagée de façon spontanée, mais avec l'aval des autorités centrales et aussi l'approbation des collectivités locales<sup>3</sup>, en 2000, parmi les lycéens le taux des élèves inscrits en filières longues était de 31 %. (Lannert-Mártonfi, 2003, p. 123) Ces élèves fréquentent soit des établissements accueillant uniquement des élèves âgés de 10 ou de 12 ans, soit des écoles secondaires au sein desquelles les formations longues de ce type ne constituent qu'un programme parmi d'autres.

Le caractère discontinu des changements apparaît également dans le domaine de la régulation des contenus scolaire. J'ai déjà esquissé l'histoire mouvementée des récentes tentatives de régulation<sup>4</sup>, je me bornerai ici à résumer cette histoire riche en rebondissements avant de relater brièvement les changements survenus dans ce domaine depuis 2003. Durant la période communiste entre 1948 et 1988, des programmes uniques sont en vigueur en Hongrie. Mais dès le changement de régime, sur le conseil d'un groupe d'experts fortement influencé par le *core curriculum* introduit en Angleterre en 1988 sous Mme Thatcher, le ministère de l'éducation, dominé par la droite politique, opte pour un mode de régulation moins contraignant pour les écoles comme pour les enseignants. Entre 1990 et 1993, trois versions successives du nouveau programme national de base sont élaborées et font l'objet de larges consultations auprès des enseignants. Mais ces versions sont finalement abandonnées en raison de l'influence grandissante, au sein du ministère, de militants politiques très critiques à l'égard des idées libérales. Une nouvelle version, plus contraignante et plus imprégnée de valeurs proches des idéaux partagés par les forces politiques conservatrices, est élaborée en peu de temps. Cependant, celle-ci ne peut finalement entrer en vigueur en raison d'un changement de gouvernement qui porte au pouvoir une alliance des forces politiques socialo-libérales. Le nouveau gouvernement adopte en peu de temps un nouveau programme proche des trois premières versions du programme national de base et les écoles doivent rédiger, jusqu'en 1997, leur propre programme sur la base de ce document. À peine ont-elles fini ce travail qu'un nouveau gouvernement de droite arrive au pouvoir. Celui-ci remanie le mode de régulation et exige que les écoles revoient leur copie en fonction de ce changement. Un nouveau rebondissement se produit après 2002, date du retour au pouvoir d'un gouvernement de gauche. Entre-temps, les spécialistes puis le grand public ont appris que les performances des élèves hongrois, mesurées dans le cadre de l'enquête PISA, étaient très inégales et très fortement déterminées par l'origine sociale des élèves. Il ressort aussi de cette enquête internationale que les élèves hongrois ont beaucoup de difficultés à utiliser de façon autonome leurs acquis scolaires. En se référant à ces mauvais résultats, le ministre de la nouvelle coalition socialo-libérale opte alors pour des changements censés favoriser le développement des compétences, et ceci notamment par le biais d'un remaniement rapide et radical du programme national de base.

Maintes associations regroupant des scientifiques ou des enseignants spécialisés dans telle ou telle discipline s'étaient opposées à la nouvelle version du programme national de base, prétendant que celle-ci était vidée des contenus concrets sans lesquels il est unimaginable de parler de vrais savoirs. Cependant les autorités n'ont pas accordé beaucoup d'attention à ce type de critiques et ont fait rapidement entrer en vigueur le programme national de base renouvelé de fond en comble. Ces dernières transformations ayant affecté le programme national de base adopté en 1995 sont intéressantes à plusieurs titres. D'une part, elles témoignent du fait que désormais, sous l'influence d'instances supranationales, d'importants changements peuvent sérieusement affecter le fonctionnement du système éducatif hongrois. On peut aussi constater que les changements légitimés par le fonctionnement d'instances supranationales peuvent dresser une bonne partie des enseignants contre eux, en raison notamment du fait que ceux-ci sont introduit hâtivement, sans que de vraies consultations les précèdent.

Outre la régulation des curricula scolaires, on a également pu constater dans d'autres domaines de l'éducation que le fonctionnement des écoles est souvent affecté par des changements hâtivement introduits par des décideurs convaincus qu'il faut rapidement moderniser le fonctionnement du système éducatif, par le biais

3. Celles-ci sont devenues en 1990 les propriétaires des écoles d'État.

4. « Un jeu de balancier : la définition réglementaire des contenus d'enseignement dans la Hongrie postcommuniste », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 32, 2003.

de solutions ou dispositifs développés dans les pays occidentaux qui sont considérés en Hongrie, à maints égards, comme des pays modèles. Ainsi, vers la fin du dernier millénaire, le ministère de l'Éducation a lancé un programme intitulé Comenius2000<sup>5</sup>, qui avait pour objectif d'introduire dans des établissements scolaires des mécanismes d'assurance-qualité développés en Occident. Lors d'une enquête consacrées à ce programme, plusieurs de ceux qui ont participé à la mise en œuvre de celui-ci ont estimé qu'il s'agissait d'une innovation improvisée ou insuffisamment préparée : « En effet, la majorité des participants aurait voulu pouvoir s'appuyer sur des centres de ressources bien rodés, sur des objectifs clairement définis, sur une aide professionnelle et sur des références professionnelles univoques. Comme certains éléments de ce système de soutien n'ont fait leur apparition qu'en cours de route – souvent avec retard – certains participants, lorsqu'ils étaient à la recherche de solutions aux problèmes qui les préoccupaient, ont ressenti un manque d'informations qui les plaçait en position d'assujettissement. » (Györgyi - Török, 2003, p. 27)

Aux exemples précédemment cités, on peut aussi ajouter celui de la réglementation des redoublements. Après 2002, durant son second mandat, Bálint Magyar, ministre de l'Éducation délégué par le parti libéral, a voulu limiter le nombre des redoublements. Il considérait les redoublements comme une procédure à la fois archaïque et inefficace, et afin de faire baisser leur nombre, il a fait adopter un décret stipulant que les redoublements ne pouvaient être décidés qu'avec l'accord des parents. Cette réglementation inspirée des approches pédagogiques modernes a rencontré une forte contestation. De nombreux enseignants prétendaient qu'avec cette nouvelle mesure, ils seraient encore plus dépourvus d'instruments face à leurs élèves; un leader syndical a même affirmé que la mesure en question constituait une entrave à la liberté pédagogique et était ainsi anticonstitutionnelle.

Tous les exemples cités, et bien d'autres, montrent que les mesures visant à transformer le fonctionnement du système éducatif hongrois sont introduits hâtivement et sans véritables consultations. Comme les objectifs et les solutions adoptés par les différents gouvernements en matière d'éducation sont souvent diamétralement opposés, de forts mouvements de balancier caractérisent les transformations observables dans ce secteur. Pourtant, il s'agit d'un domaine où les résultats d'une décision ne se font sentir qu'au terme de dix ou quinze ans. Compte tenu des effets à long terme des politiques éducatives, il serait important que les principales formations politiques se mettent d'accord sur certains éléments fondamentaux de la politique éducative, mais ce n'est pas le cas. Les clivages profonds de la vie politique actuelle du pays, les querelles venimeuses ne sont d'ailleurs guère favorables au dialogue. Signalons qu'en Autriche, pays voisin de la Hongrie, la loi sur l'éducation fait partie des textes nécessitant une majorité qualifiée, ce dont il résulte que dans ce pays, les réformes éducatives nécessitent une très longue préparation et qu'il y a de fortes chances que les projets de réformes n'aboutissent jamais. Contrairement à cette situation, dans la Hongrie contemporaine, faute d'une obligation d'adopter à une majorité qualifiée les lois sur l'éducation, le secteur est soumis à de perpétuelles réformes.

Tandis qu'avant le changement de régime, il était impossible de créer des associations autonomes, il existe de nos jours maintes associations dans le domaine de l'éducation, mais leurs représentants n'ont pas la possibilité de participer à des débats sérieux sur le pourquoi et le comment des réformes à entreprendre. Certes, on a créé, au début des années 1990, des conseils consultatifs, mais les différents acteurs de l'éducation se réunissent dans plusieurs instances séparées sans être tenus informés des délibérations qui ont lieu au sein des autres conseils. En outre, les instances en question sont en général appelées à se prononcer sur les différentes mesures de réformes seulement à la phase finale de leur élaboration. Ainsi, les partenaires du ministère n'ont pas la possibilité d'influencer les choix initiaux qui sont en général décisifs. Notons aussi que les protagonistes des partis d'opposition ne siègent pas au sein des conseils en question, et que ce n'est que par la presse ou lors des débats parlementaires que les hommes politiques de ces partis sont informés des projets de réforme du ministère. Signalons également que, si les décideurs du ministère peuvent mobiliser des fonds servant à mener des recherches concernant la politique éducative, les partenaires du ministère ne peuvent influencer les activités de recherche.

On pourrait penser que les syndicats enseignants pourraient s'opposer de façon efficace à la mise en œuvre des réformes, mais ces centrales sont en réalité peu combatives et se contentent de « parer au pire » : à savoir s'opposer aux licenciements ou essayer de s'opposer à la détérioration des conditions de travail des enseignants.



5. Il ne faut pas confondre ce programme avec les différents sous-programmes Comenius du programme Socrates de l'Union Européenne!

Compte tenu des problèmes structurels évoqués, il serait important de revoir, en Hongrie, le cadre institutionnel des processus de prises de décision tout en incitant les principaux acteurs à essayer d'accorder plus d'importance au dialogue sans lequel on ne pourra probablement jamais éviter que le secteur éducatif soit soumis à des changements perpétuels caractérisés aussi bien par un degré de maturation insuffisant que par un manque de consensus. ■

### BIBLIOGRAPHIE

GYÖRGYI Zoltán, TÖRÖK Balázs (2003): « Minőségbiztosítottak - A „Comenius 2000” minőségbiztosítási program » (Ceux à qui on a assuré la qualité – Le programme assurance-qualité „Comenius 2002”), *Iskolakultúra*, N° 4, 11-31.

HALASZ Gábor, LUKACS Péter (1989): « Fordulat és megújulás, Tézisek egy közoktatási koncepcióhoz » (Tournant et renouvellement – Propositions pour un projet relatif à l'éducation publique), in Lukács, P. – Várhegyi, Gy. (dir.): « *Csak reformot ne...* » *Szakértők az oktatás megújulásáról* (« Et il ne faut surtout pas procéder par des réformes... » – Des experts à propos du renouvellement des écoles), Edukáció kiadó.

LANNERT Judit, MARTONFI György (2003): « Az oktatási rendszer és a tanulói továbbhaladás » (Le système éducatif et la poursuite des études des élèves), in : Halász Gábor, Lannert Judit (dir.): *Jelentés a magyar közoktatásról – 2003* (Rapport sur l'éducation publique – 2003), Országos Közoktatási Intézet.

NAGY Mária (1991): « A nyolcosztályos gimnázium eltérít Európától » (Le lycée de huit classes nous éloigne de l'Europe), *Köznevelés*, 3 mai.