Un jeu de balancier

La définition réglementaire des contenus d'enseignement dans la Hongrie post-communiste

A delicate balancing act. Defining a regulatory framework for education content in transition-era Hungary

Un movimiento pendular. La definición reglamentaria de los contenidos de enseñanza en la Hungría post-comunista.

Iván Bajomi

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/1818>

DOI : 10.4000/ries.1818

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education internationale

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2003

Pagination : 43-50

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Iván Bajomi, « Un jeu de balancier », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 32 | avril 2003, mis en ligne le 01 mars 2008, consulté le 05 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1818> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.1818>

Un jeu de balancier

La définition réglementaire des contenus d'enseignement dans la Hongrie post-communiste¹

Ivan Bajomi

Depuis le changement de régime, on constate en Hongrie un mouvement de balancier constant dans le domaine de la définition réglementaire des contenus d'enseignement. Ces fluctuations perturbent considérablement la vie des établissements et relèvent également de particularités sociales, politiques et culturelles propres à la Hongrie.

LES PREMIERS PAS VERS UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DES CONTENUS D'ENSEIGNEMENT

Pendant la période communiste, toutes les écoles devaient appliquer le programme national correspondant aux différents types d'établissements (écoles fondamentales, lycées, lycées techniques, écoles d'apprentissage, etc.). Cette réglementation resta en vigueur plusieurs années après le changement de régime – alors même que la Hongrie des années 1970 avait été, à certains égards, plus libérale que de nombreux autres pays communistes – avant que des scientifiques regroupés autour de l'académie des Sciences ne se prononcent pour une modernisation des contenus d'enseignement. Ces chercheurs estimaient en particulier qu'il fallait cesser de cloisonner les disciplines traditionnelles. Au cours des années 1980, les chercheurs en éducation avaient développé un discours de réforme qui prônait l'autonomie pédagogique des enseignants et des établissements scolaires. A l'initiative d'un sociologue devenu vice-ministre², une loi sur l'éducation qui allait dans ce sens fut adoptée. Les corps d'inspection furent supprimés et remplacés par des instituts pédagogiques départementaux dont les membres devaient assumer des fonctions de conseiller sans pouvoir exercer aucune autorité administrative sur les écoles ni sur les enseignants.

A la fin du régime de Kádár, des chercheurs avaient entrepris l'étude des dispositifs des pays occidentaux en vue de régir le fonctionnement du système scolaire hongrois. Certains experts considéraient l'autonomie pédagogique comme une valeur absolue et remettaient en question la légitimité même

1. Cet article est une version réaménagée d'une communication présentée le 5 juillet 2000 à Québec lors du congrès mondial de l'association internationale des sociologues de langue française.

2. M. Ferenc Gaszó.

de toute intervention étatique dans ce domaine³. A l'époque, les chercheurs s'inspiraient surtout du système éducatif britannique qui fonctionnait de façon très décentralisée avant que ne soit mis en place en 1988 le programme national (*National Curriculum*). Ainsi, l'un d'entre eux, Géza Sáska, soutenait qu'il suffisait de se fonder sur le système d'examens pour réguler les contenus d'enseignement⁴. Lors du changement de régime, un groupe de quatre experts opta pour une position médiane vis-à-vis de points de vue aussi « radicaux ». Ils étaient hostiles au maintien d'un programme unique ainsi qu'à l'abolition complète des programmes nationaux. Contrairement à l'avis des experts du parti libéral issu de l'opposition démocratique, le SZDSZ, ils estimaient qu'une régulation basée uniquement sur des examens passés dans des centres d'examen autonomes au terme d'études effectuées dans un type d'établissement ou un autre était insuffisante. Se référant à des modèles étrangers, ils affirmaient également que, dans une société pluraliste et démocratique, il fallait définir un programme national de base (*core curriculum, curriculum frame*) qui permettrait de déterminer le socle commun des connaissances et des compétences devant être acquises par tous les enfants soumis à la scolarisation obligatoire et de garantir la cohésion politique et culturelle de la société.

UN PROCESSUS DE CONSULTATION ?

Pendant la période de transition politique, les experts en question, bénéficiant du soutien de certains responsables du ministère⁵, purent obtenir des financements afin d'élaborer les premières versions d'un programme national de base (*nemzeti alaptanterv* ou NAT). Au début du mandat du premier gouvernement issu d'élections libres, ils eurent la possibilité de consulter plusieurs fois les enseignants sur les premières versions du NAT. Si tous les détails furent discutés lors des consultations, une question particulièrement importante ne fit, paradoxalement, pas l'objet de vraies discussions : celle de l'opportunité du passage à une nouvelle définition des contenus d'enseignement. Comme l'affirmait un responsable du ministère lors d'une grande consultation organisée en 1990 : « Le débat sur le NAT est un débat ouvert – mais il y a tout de même une chose que l'on ne peut pas remettre en question, c'est la nécessité d'un programme national de base déterminant les contenus et les

3. Pour une description plus détaillée des changements survenus récemment en Hongrie dans le domaine de l'éducation, voir mon étude intitulée « Décentralisation à la hongroise » parue dans *La grande récréation, la décentralisation de l'éducation dans six pays autrefois communistes*, INRP, 2002, sous la direction de Iván Bajomi et Jean-Louis Derouet.

4. Sáska, Géza : « A tananyagszabályozás kétfajta logikája és eszköze – Tanterv versus vizsga (Deux dispositifs utilisés en vue de réglementer les savoirs scolaires : les programmes et les examens) », *Pedagógiai Szemle*, n° 5, 1988.

5. Nous utiliserons tout au long de notre article ce terme pour désigner l'organe gouvernemental responsable des questions éducatives même si son appellation et sa structure ont pu changer au cours des années 1990.

acquis fondamentaux.»⁶ Ainsi, à l'initiative de quelques chercheurs bénéficiant du soutien de décideurs au ministère, ce point essentiel se trouvait inscrit à l'agenda de la politique éducative sans avoir été auparavant réellement débattu, sans savoir si les conditions nécessaires pour mener à bien une réforme de cette ambition étaient réunies, et notamment le consensus de la société ou l'adhésion des parties concernées par les réformes⁷.

Cette situation était d'autant plus paradoxale que les différents acteurs concernés par les questions éducatives, auxquels il était interdit de s'organiser sous la période communiste, étaient sur le point de le faire et que les nouveaux partis politiques n'avaient pas encore pris de position claire sur la question de la définition des contenus d'enseignement. Ainsi, les experts travaillant pour le SZDSZ⁸ pensaient encore que les examens suffiraient à délimiter les savoirs attendus. Mais, peu de temps après, ils allaient reconnaître la nécessité d'élaborer un programme national de base. Quant aux membres du MDF⁹, ils reconnaissaient certes la nécessité d'une diversité pédagogique mais soulignaient aussi que la tâche d'élaborer des programmes alternatifs incombait au ministère de l'Éducation ainsi qu'aux chercheurs de l'Institut national de pédagogie¹⁰ et non aux enseignants. Notons aussi que les premières consultations autour du NAT furent organisées à partir d'une idée restrictive de la participation puisqu'elles n'engageaient que les enseignants alors que le futur organe consultatif fonctionnant au niveau national, le conseil national de la politique éducative, créé en 1993, comprenait, outre les représentants des associations professionnelles des enseignants, des représentants des syndicats d'enseignants, des collectivités locales et des Églises ayant à leur charge des écoles, des délégués des différentes associations d'élèves ou de parents d'élèves et, depuis 1996, des représentants des minorités nationales. Un second conseil consultatif créé en 1993, le conseil de l'Éducation nationale, regroupait notamment les représentants de la recherche pédagogique de même que les délégués des institutions d'enseignement supérieur concernées par la formation des maîtres.

6. *Fejér megyei Hírlap*, 25 mai 1990.

7. Un auteur hongrois a souligné à ce sujet qu'après le changement de régime, contrairement à la Hongrie, aucun autre pays autrefois communiste ne s'est lancé dans une transformation complète de la réglementation des contenus scolaires. Tous les autres pays se sont d'abord contentés d'un «toiletage» des programmes de la période communiste afin d'ôter les contrevérités ou les éléments répondant à des objectifs d'endoctrinement. Plusieurs pays ont ensuite élargi la marge de manœuvre des établissements scolaires en déterminant des plages de temps dont l'utilisation devait être déterminée au niveau des établissements. János Setényi: «Comment interpréter le programme national de base?» (NAT-fordítási kísérletek), *Educatio*, n° 4, 1998.

8. Parti issu de l'opposition démocratique et occupant une position centre gauche.

9. Parti qui se réclame de la «pensée nationale».

10. Dans *Le Marathon de la réforme scolaire hongroise - 1972-2000 (A maratoni reform, A magyar közoktatás reformjának története, 1972-2000)*, Ökonet, 2001, Budapest, pp. 93-107, Zoltán Báthory, l'un des membres du groupe d'experts favorables à l'introduction d'un curriculum national, devenu plus tard secrétaire d'État, dresse un vaste panorama des prises de position des différents partis politiques.

VERSIONS SUCCESSIVES DU PROGRAMME NATIONAL DE BASE

Après la formation d'un gouvernement de centre droit en 1990, on pouvait légitimement supposer que la délimitation des contenus pourrait se faire sans difficulté majeure à partir du programme national de base, d'autant qu'à force d'articles de vulgarisation, de réunions et de procédures de consultations, les milieux enseignants semblaient s'être rangés du côté des tenants du NAT. Ainsi, selon un sondage effectué en 1991, 85 % des enseignants interrogés étaient partisans de l'introduction d'un programme national laissant une grande autonomie aux établissements scolaires, tandis que 10 % se prononçaient en faveur du maintien d'un programme national unique et que 5 % rejetaient l'idée d'un contrôle quelconque des contenus par l'État¹¹.

Cet état de grâce ne dura pas longtemps. Si, dans un premier temps, les représentants du premier parti de la coalition de centre droit, le MDF, avaient accordé un certain soutien aux travaux des experts qui visaient à améliorer les versions successives du NAT, ce ne fut plus le cas ensuite lorsque, au sein du parti puis à l'intérieur du ministère de l'Éducation, un groupe de militants se démarqua de plus en plus des prises de position exprimées par les partis de l'opposition et par les experts qui avaient élaboré les premières versions du NAT. Tandis que, selon ces derniers, l'État devait rester neutre en matière de transmission des valeurs ou de définition d'une vision du monde, des personnalités proches du gouvernement publièrent dans l'hebdomadaire du ministère des critiques qui reprochaient au NAT de ne pas être suffisamment imprégné de pensée patriotique et de valeurs chrétiennes. L'apparition de ce type de discours montrait que les prises de positions des acteurs proches des partis politiques reproduisaient de plus en plus fidèlement le principal clivage du champ politique hongrois entre les tenants d'une modernisation et d'une occidentalisation rapide du pays, d'une part, et, de l'autre, les forces qui prétendaient incarner les intérêts nationaux face à des adversaires parfois même traités d'apatrides ou d'agents à la solde de l'étranger. Par ailleurs, les critiques à l'encontre des premières versions du NAT témoignaient du fait que, pour certains acteurs influents du champ éducatif, le système scolaire constituait un outil puissant d'endoctrinement des jeunes générations à une idéologie à laquelle ils étaient attachés, comme le respect des idéaux patriotiques ou l'attachement à telle ou telle religion. Notons aussi que, peu après l'apparition des critiques des premières versions du NAT, des fonctionnaires du ministère furent chargés d'en élaborer une quatrième version.

11. Báthory, Zoltán: «A demokratikus oktatásügy vajúdása: a nemzeti alaptanterv (Le programme national de base : la difficile naissance d'une politique éducative démocratique)», *Társadalmi Szemle*, n° 8-9, 1992).

DES MODES DE RÉGLEMENTATION CONCURRENTS

Tout comme le projet de réforme de l'académie des Sciences dans les années 1970, les trois premières versions du NAT ne définissaient pas de disciplines scolaires précises mais seulement quelques grands champs de la connaissance, laissant ainsi aux établissements scolaires le soin de les organiser selon leurs préférences. À l'opposé, la quatrième version du NAT envisageait une réglementation à trois niveaux. Non seulement le NAT devait définir, pour tous les élèves soumis à la scolarisation obligatoire, un minimum de connaissances et de compétences à acquérir – les programmes scolaires dits locaux devant être développés par chaque établissement scolaire –, mais on envisageait également de créer des programmes spéciaux appelés « programmes cadres » pour chaque type d'écoles (écoles fondamentales, lycées accueillant des élèves âgés de quatorze ans et nouvelles filières d'élite pour des élèves âgés de dix ou de douze ans, etc.), où les matières enseignées ainsi que le nombre d'heures nécessaires seraient précisés.

Comme ce NAT élaboré par des fonctionnaires avait été l'objet, lors d'une séance réunissant un nombre important de chercheurs, de critiques virulentes, le ministère eut de nouveau recours aux services du groupe d'experts pour proposer très rapidement une nouvelle version susceptible de recueillir un large consensus. Malgré cette précipitation, seuls les principes de base de la cinquième version du NAT purent être élaborés et adoptés jusqu'au mois de juillet de l'année 1994, date à laquelle le gouvernement centre droit dirigé par le MDF céda la place à une coalition composée du Parti socialiste issu du Parti communiste et du SZDSZ, d'obédience libérale.

Contrairement à la précédente équipe gouvernementale qui avait opté pour une réglementation à trois niveaux, la nouvelle coalition se prononça pour le retour à une réglementation à deux niveaux qui laissait plus d'autonomie aux enseignants et aux écoles. Une nouvelle version du NAT définissant le socle commun des contenus et les compétences à acquérir pendant la période de scolarisation obligatoire fut adoptée en 1995 malgré les protestations de l'opposition.

Notons que les fonctionnaires du ministère ne tinrent guère compte de l'une des critiques qui reprochait au NAT de définir le socle commun des savoirs scolaires jusqu'à l'âge de seize ans seulement, coupant ainsi en deux la période des études lycéennes et rendant particulièrement difficile la conception de programmes dans des disciplines comme l'histoire ou la littérature qui sont, en Hongrie, traditionnellement enseignées de façon chronologique.

D'autre part, les délégués des collectivités locales et territoriales avaient, lors des séances du conseil national de politique éducative, exprimé plusieurs fois certaines réserves au sujet de la réforme, en reprochant notamment au ministère de ne pas accompagner le projet de programme national de

base de documents indiquant le coût de la réforme et la part de contribution des collectivités locales ou territoriales¹².

Peu après l'adoption du NAT par le gouvernement de gauche, qui modifia la loi sur l'Éducation Publique en 1996, chaque établissement se vit obligé d'élaborer très rapidement un programme pédagogique conforme au NAT. Pour aider les enseignants, des brochures furent diffusées, des stages de formation continue organisés et l'on créa également une banque de données afin de permettre à des établissements moins expérimentés de consulter ou même de s'approprier éventuellement les programmes locaux élaborés par d'autres équipes d'enseignants ou par des experts. Signalons aussi que les réserves des représentants des collectivités locales et territoriales semblaient au moins partiellement justifiées par le fait que nombre d'entre elles ne purent financer le travail supplémentaire fourni par les enseignants au moment de l'élaboration du programme pédagogique de leur école.

Au printemps 1998, quelques semaines à peine avant le début de l'année scolaire au cours de laquelle chaque établissement devait commencer à appliquer son propre programme pédagogique, le résultat des élections législatives détermina une nouvelle coalition. Le nouveau gouvernement de droite imposa le retour à une réglementation à trois niveaux, malgré les critiques des représentants de l'opposition et des scientifiques¹³. En deux ans, des programmes cadres furent élaborés et les établissements durent y conformer le programme pédagogique qu'ils venaient d'élaborer peu de temps auparavant.

Pour légitimer ces changements, les responsables politiques de la nouvelle coalition prétendaient notamment que les programmes cadres devaient rendre le système scolaire plus cohérent et faciliter le sort des élèves qui devaient changer d'école. Si ce discours contenait des éléments rationnels, force est de constater que le débat public engagé autour de la définition des contenus d'enseignement était une fois de plus faussé. En effet, lorsque les textes relatifs à l'introduction des programmes cadres furent présentés aux membres du conseil national de l'éducation publique en 1999, les représentants du ministère firent clairement savoir qu'ils accueilleraient volontiers les suggestions concernant les détails de la réforme, mais que l'introduction des programmes cadres ne pouvait en aucun cas être remise en cause.

12. Dans une étude récente, j'ai constaté que malgré une disposition de la loi portant sur l'élaboration des textes législatifs selon laquelle les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact, le parlement adopte un très grand nombre de lois – dont des textes concernant l'éducation – en l'absence de tels documents. Bajomi I. : « A kiérletlen oktatási változások egynémely ellenszere (Remèdes contre les changements éducatifs mal préparés) », *Educatio*, n° 1, 2001.

13. Un chercheur en éducation a comparé les fluctuations de la réglementation des savoirs scolaires au travail d'un maçon d'une fameuse ballade populaire hongroise qui devait, jour après jour, constater que les murs que son équipe avait construits dans la journée s'effondraient obligatoirement la nuit suivante. Imre Knausz : « Cölöptologatók (Ceux qui s'amuse à déplacer les bornes) », *Népszabadság*, 21 avril 2000. Notons aussi le livre de Zoltán Báthory sur la politique éducative de la période post-communiste au titre évocateur : *Les années 1990 : les montagnes russes de la réforme éducative (A kilencvenes évek, reformhullámvásút)*, Zoltán Báthory, op. cit., p. 89.

DES ENSEIGNANTS PEU MOBILISÉS

Contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer, ce nouveau mouvement de balancier ne déclencha aucun mouvement de protestation chez les enseignants. Plusieurs hypothèses peuvent l'expliquer. D'une part, les syndicats d'enseignants – comme ceux des autres professions – sont, en Hongrie, relativement faibles. Très rares sont les occasions qui leur permettent de mobiliser leurs troupes. Ainsi, malgré l'affaiblissement du pouvoir d'achat des enseignants au cours des dix dernières années, une seule grève nationale a eu lieu et elle a été de très courte durée. Compte tenu de cette faible capacité de mobilisation, les syndicats enseignants préfèrent lancer des pétitions ou organiser des manifestations.

Il faut également savoir que de nombreuses équipes enseignantes ont pu, après 1998, échapper à la réécriture de leur programme pédagogique en déposant une demande de dispense dans ce sens auprès du ministère. En leur accordant cette faveur, le ministère a pu apaiser les craintes des équipes enseignantes les plus attachées à leur autonomie et qui, le cas échéant, auraient pu se montrer les plus combatives. Du point de vue des enseignants, obtenir une dispense pouvait sembler plus simple que se lancer dans d'éventuelles actions de protestation pour bloquer l'entrée en vigueur des programmes cadres.

En outre, ces programmes cadres étaient d'autant mieux acceptés que les écoles pouvaient, malgré une réglementation plus stricte, conserver une certaine marge d'autonomie. Contrairement aux premiers programmes uniques de l'époque communiste qui ne laissaient aucune liberté aux écoles, les programmes cadres ne couvraient que 85 à 90 % du temps scolaire. Les établissements restaient libres d'organiser à leur guise le temps restant. Compte tenu de la diminution considérable des effectifs des élèves et du fait qu'en Hongrie les enseignants peuvent être licenciés si l'autorité dont dépend l'établissement décide de réduire le service pédagogique qu'il assure¹⁴, l'introduction de programmes cadres définissant clairement les disciplines enseignées et le nombre d'heures correspondant ne pouvait que rassurer des enseignants peu protégés contre les licenciements malgré leur statut de fonctionnaire.

Enfin, contrairement au NAT adopté en 1995 qui ne s'appliquait pas aux deux dernières années de la scolarité en lycée, on a prolongé l'obligation scolaire jusqu'à dix-huit ans, augmenté en parallèle la période couverte par le NAT et harmonisé ainsi le socle commun de connaissances et de compétences avec les tranches d'âge concernées par la scolarisation secondaire.

Compte tenu de ce qui a été dit jusqu'ici, le lecteur ne sera pas surpris d'apprendre que la définition des contenus d'enseignement a de nouveau

14. En Hongrie, les autorités dont dépendent les écoles sont le plus souvent des collectivités locales mais peuvent être aussi des collectivités territoriales, des Églises ou, moins fréquemment, des fondations.

changé avec le retour au pouvoir en 2002 d'une coalition de gauche. Les programmes cadres à peine entrés en vigueur n'ont pas été, cette fois, purement et simplement abandonnés. Les nouveaux responsables du ministère de l'Éducation ont opté pour une solution qui témoigne d'un certain sens de la diplomatie : désormais, les établissements sont libres de décider s'ils veulent respecter ou non les programmes cadres élaborés sous le précédent gouvernement...

*
**

Les vicissitudes observées dans la définition des contenus d'enseignement témoignent bien d'une profonde division des élites politiques hongroises souvent incapables de parvenir à un accord au sujet des réformes sectorielles. L'histoire rocambolesque – et, à maints égards, tragi-comique – de la réforme des contenus d'enseignement montre que les critiques formulées dans la presse ou lors des réunions des conseils consultatifs ont parfois fait reculer les décideurs sur certains points. On reste cependant fort loin d'un large consensus qui permettrait un travail de longue haleine. Les solutions qui rendent possible un certain *modus vivendi* des camps opposés ne sont adoptées que si elles reçoivent le soutien des deux tiers, au moins, des députés, la constitution stipulant qu'une loi est votée avec une majorité qualifiée. Au moment de la transition politique et pendant une courte période, l'éducation a fait partie des domaines qui ne pouvaient être régis que sur la base d'une loi adoptée à la majorité qualifiée¹⁵. Cela n'était plus le cas quelques jours après les premières élections libres de 1990. Peu de temps après en effet, les deux partis qui avaient obtenu le plus de suffrages, le MDF et le SZDSZ, ont conclu un pacte qui réduisait considérablement les domaines où la majorité qualifiée était requise pour modifier les lois. Depuis lors, les zigzags de la définition réglementaire des contenus d'enseignement auraient pu être évités si les leaders politiques s'étaient montrés plus enclins à la négociation et à la recherche de compromis républicains basés sur une reconnaissance de l'opposition politique. Ce mouvement de balancier néfaste aurait pu être stoppé par une mobilisation politique des acteurs ou des usagers concernés, voire des simples citoyens. Mais le faible développement de la société civile en Hongrie n'a pas joué pas en faveur d'une telle évolution.

15. Le nombre élevé de secteurs au sujet desquels la constitution exigeait que les lois soient adoptées à une majorité qualifiée résultait d'une stratégie de l'opposition démocratique de la période de la transition. En effet, c'est notamment par ce moyen-là que les chefs de l'opposition démocratique voulaient éviter un éventuel retour au passé au cas où, aux premières élections libres, les héritiers du pouvoir communiste eussent pu rester au pouvoir. Notons aussi qu'au début des années 90 les enseignants d'une école de Budapest ont réuni un nombre important de signatures en vue d'obtenir que les lois sur l'éducation ne puissent être votées qu'avec la majorité qualifiée. Le Parlement a cependant rejeté cette initiative.