

NOM : LOUIS

Prénom : Gilles

Matricule : 20101430

Filière d'études : Master en Sociologie à finalité didactique

De la Nouvelle Gouvernance du Système Éducatif en Fédération  
Wallonie-Bruxelles : une Adhésion Collective par-delà des  
Oppositions Disruptives

[HMEM0002-1]

Promoteur : Jean-François GUILLAUME

Lectrice : Laura BEUKER

Lectrice : Marie-Thérèse DELHOUNE

## *Remerciements*

Tout d'abord, j'aimerais remercier Monsieur Jean-François Guillaume d'avoir accepté de suivre ce travail en tant que promoteur. Je tiens également à le remercier pour sa grande disponibilité et ses conseils pertinents. Enfin, je tiens à le remercier personnellement pour l'aide qu'il m'a apportée, il y a maintenant presque trois ans. Par ailleurs, je tiens aussi à remercier Mesdames Marie-Thérèse Delhoune et Laura Beuker d'avoir accepté d'assurer le rôle de lecteur.

Ensuite, je voudrais remercier les différentes personnes qui ont accepté de m'aider dans le cadre de mon travail. Ces différentes personnes avec lesquelles je me suis entretenu m'ont été d'une précieuse aide. Je tiens vraiment à les remercier pour le temps qu'il m'ont accordé, nonobstant leur emploi du temps souvent fort chargé. Sans ces personnes, ce travail n'aurait pas été possible.

Je souhaiterais aussi remercier ma famille et mes proches pour le soutien dont ils m'ont fait part durant ces années universitaires. Je tiens plus particulièrement à remercier ma compagne, Tersia Gambron, véritable source de réconfort et d'inspiration.

Enfin, je tiens à remercier ma grand-mère, Claudine Warzée, et mon grand-père, André Louis, d'avoir participé à la relecture de ce travail.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Approche théorique : Vers une nouvelle gouvernance du système éducatif en Fédération Wallonie-Bruxelles</b> .....	<b>7</b>
1.1 Que recouvre la notion de gouvernance ? .....	8
1.2 Des facteurs expliquant le glissement vers ce nouveau type de gouvernance.....	10
1.2.1 Le passage de l'État-providence à l'État social actif .....	10
1.2.2 L'avènement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP).....	12
1.3 Des modes de gouvernance dans le champ scolaire.....	14
1.3.1 Portrait global de la situation des pays de l'OCDE .....	14
1.3.2 Portrait singulier de la situation en Communauté française de Belgique.....	17
1.3.2.1 Bref aperçu de l'enseignement en Belgique avant sa communautarisation..	18
1.3.2.2 De la gouvernance en Communauté française avant l'avènement du Pacte d'excellence .....	18
1.3.2.3 De la nouvelle gouvernance proposée dans le Pacte d'excellence.....	24
1.4 Les principes majeurs de ce nouveau mode de gouvernance.....	28
<b>2. Problématique</b> .....	<b>31</b>
<b>3. Méthodologie</b> .....	<b>33</b>
3.1 Méthodologie générale.....	33
3.2 Présentation des personnes interrogées .....	34
3.3 Limites de la méthodologie .....	37
<b>4. Approche empirique</b> .....	<b>38</b>
4.1 Positionnement des acteurs interrogés en regard des principes du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB .....	38
4.1.1 Positionnement des organisations syndicales .....	38
4.1.2 Positionnement des Fédérations de Pouvoirs organisateurs .....	40
4.1.2.1 Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau officiel)..	41
4.1.2.2 Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau libre).....	43
4.1.3 Positionnement des associations de parents d'élèves.....	44
4.1.4 Positionnement des experts universitaires .....	46
4.1.4.1 Experte en pédagogie .....	47
4.1.4.2 Expert en pédagogie .....	48

4.1.4.3	Expert ayant présidé un groupe de travail du Pacte sur la gouvernance .....	50
4.1.5	Positionnement du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire.....	53
4.1.6	Identification des positions convergentes et divergentes.....	55
4.2	Comment comprendre, nonobstant des positionnements divergents, l'adhésion des différents acteurs interrogés au nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB ?.....	57
<b>Conclusion.....</b>		<b>63</b>
<b>Bibliographie :.....</b>		<b>64</b>
	Littérature académique .....	64
	Sources législatives.....	66
	Sources électroniques.....	66
<b>Annexes.....</b>		<b>67</b>
	Annexe 1.....	67
	Annexe 2.....	68

## Introduction

Ça y est ! Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, une première tranche (1/3) d'établissements volontaires de l'enseignement obligatoire en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB<sup>1</sup>) s'est lancée dans une nouvelle façon de concevoir la gouvernance du système éducatif, laquelle est animée par deux notions clés : 'autonomie' et 'responsabilisation'. Durant l'année scolaire 2017-2018, les Pouvoirs organisateurs des écoles de cette première tranche ont travaillé avec les directions et les équipes éducatives à l'appropriation du dispositif central du nouveau mode de gouvernance proposé par le Pacte pour un enseignement d'excellence. La première application de ce dispositif prendra forme dans le courant de l'année scolaire 2018-2019. Cette importante réforme de la gouvernance a été acceptée par les principaux acteurs du monde de l'enseignement parmi lesquels se trouvent les Fédérations de Pouvoirs organisateurs, les organisations syndicales et les associations de parents d'élèves.

Ce travail se donne pour objectif de faire ressortir le positionnement des différents acteurs que nous avons interrogés (un représentant d'organisation syndicale, des représentants de Fédérations de Pouvoirs organisateurs, des représentants des associations de parents d'élèves, des experts universitaires et un représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire<sup>2</sup>) par rapport au nouveau modèle de gouvernance et notamment en regard de ses principes majeurs afin d'essayer de comprendre pourquoi, en dépit de certaines discordances, ces différents protagonistes ont décidé d'adhérer à ce nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB.

Pour ce faire, notre travail sera scindé en quatre grandes sections. Dans la première section, nous établirons un cadre théorique dans le but de permettre au lecteur de se familiariser avec les différentes notions essentielles de notre thématique. Partant, nous commencerons très succinctement par dresser l'état des lieux de cette nouvelle gouvernance du système éducatif en FWB. S'en suivra une sous-section visant à apporter quelques éclaircissements concernant la notion de gouvernance afin de voir ce que recouvre cette dernière. Dans la foulée de la clarification du concept de gouvernance, nous tenterons de mettre en évidence les raisons pour lesquelles ce nouveau type de gouvernance s'impose. Ensuite, nous évoquerons la notion de gouvernance plus particulièrement dans le champ scolaire, d'une part, de façon très générale dans les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE<sup>3</sup>), et d'autre part, de façon beaucoup plus précise en

---

<sup>1</sup> Tout au long de ce travail nous recourons à l'acronyme FWB pour désigner la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il se peut que soit également utilisée l'appellation constitutionnelle de cette entité politique, à savoir la Communauté française de Belgique.

<sup>2</sup> Voir partie concernant la méthodologie pp. 34-36.

<sup>3</sup> L'OCDE est une organisation internationale d'études économiques qui joue essentiellement un rôle d'organe consultatif. Elle est composée de 38 pays membres dont la plupart des pays de l'Union européenne et les pays d'Amérique du nord.

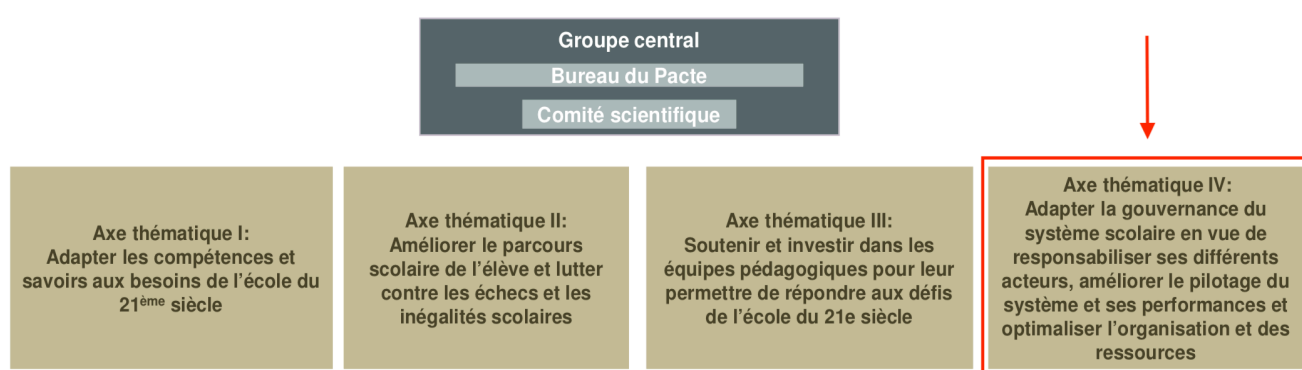
Communauté française de Belgique. Nous clarifions le cadre théorique avec l'identification des principes majeurs de ce nouveau type de gouvernance. Dans la deuxième section, nous ferons ressortir la problématique de notre travail. Dans la troisième section, nous décrirons de façon exhaustive la méthodologie employée. Enfin, dans la quatrième section, nous exposerons notre approche empirique. Cette dernière sera divisée en deux grandes parties. La première consistera à mettre en évidence le positionnement des différentes personnes interrogées en regard des principes du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB. La deuxième, quant à elle, tentera d'apporter une réponse sensée à l'objectif de notre travail.

# 1. Approche théorique : Vers une nouvelle gouvernance du système éducatif en Fédération Wallonie-Bruxelles

Cette nouvelle gouvernance du système éducatif en FWB, laquelle vise à renforcer l'autonomie des acteurs locaux et à les responsabiliser, trouve son origine dans le Pacte pour un enseignement d'excellence. Ce dernier fut évoqué dans la Déclaration de Politique Communautaire 2014-2019 du Gouvernement de la FWB et finit par émerger d'un long travail collaboratif. Ce pacte s'inscrit dans une perspective d'amélioration de la qualité de l'enseignement en adoptant une démarche visant à renforcer : la qualité de l'accompagnement, des performances et des parcours cohérents de chaque élève ; la qualité de la formation, du soutien et de l'accompagnement des différents acteurs du monde éducatif ; la qualité de l'offre d'enseignement, des compétences et savoirs offerts à chaque élève en s'adaptant aux besoins de la société du 21<sup>ème</sup> siècle ; la qualité et l'efficacité de la gouvernance de l'enseignement (LAFONTAINE, 2017).

Aujourd'hui, les principales balises du Pacte figurent dans l'avis n°3 adopté le 7 mars 2017 par le Groupe central. Celui-ci est composé de différents acteurs du monde enseignant (aucun expert n'y siège) dont notamment les représentants des Pouvoirs Organisateur (P.O.), les représentants des organisations syndicales et les représentants des associations de parents. L'avis n°3 est le fruit d'un travail qui a émergé de douze groupes de travail rassemblés en quatre axes thématiques (3 groupes de travail par thématique). Comme le montre la figure ci-dessous, ce travail s'intéressera uniquement au 4<sup>ème</sup> axe thématique concernant la gouvernance du système scolaire. Il est important de noter que dans l'avis n°3, la thématique relative à la gouvernance figure dans l'axe stratégique n°2 intitulé : « Mobiliser les acteurs de l'éducation dans un cadre d'autonomie et de responsabilisation accrues en renforçant et en contractualisant le pilotage du système éducatif et des écoles, en augmentant le leadership du directeur et en valorisant le rôle des enseignants au sein de la dynamique collective de l'établissement ».

Figure 1: Les 4 axes thématiques qui ont permis l'élaboration de l'avis n°3 par le Groupe Central (Source : [www.pactedexcellence.be](http://www.pactedexcellence.be))



Le nouveau type de gouvernance dont il est question dans l'avis n°3 a reçu l'approbation du politique. En effet, il a été validé par le gouvernement de la Communauté française et a été présenté au parlement de la même entité politique où il n'a pas fait l'objet de réticences. Cependant, il est important de noter que le Décret traitant de ce nouveau mode de gouvernance, intitulé 'Décret Pilotage', n'a toujours pas été voté au Parlement de la Communauté française.

Dans les sections qui suivent, il sera, dans un premier temps, fait mention de la notion de gouvernance afin de comprendre ce qu'elle recouvre. Ensuite, nous essayerons de comprendre pourquoi ce nouveau type de gouvernance, qui aspire à plus d'autonomie et de responsabilité, s'impose, d'une part, à l'aide d'une démonstration axée sur le passage de l'État-providence à l'État social actif, et d'autre part, à l'aide de l'avènement de la Nouvelle Gestion Publique. De plus, nous évoquerons plus particulièrement la notion de gouvernance dans le champ scolaire des pays de l'OCDE, mais surtout de la Communauté française de Belgique. Enfin, nous essayerons d'identifier les principes majeurs de ce nouveau type de gouvernance.

## **1.1 Que recouvre la notion de gouvernance ?**

D'un point de vue étymologique, le terme « gouvernance » provient du latin *gubernare* et du grec ancien *kubernân* signifiant « diriger un navire » (GOBIN, 2007 : 54). Cette notion apparaît pour la première fois, au 13<sup>ème</sup> siècle, dans le français ancien comme synonyme de gouvernement. Ladite notion renvoie, d'une part, à l'action d'exercer un pouvoir politique, et d'autre part, à l'action consistant à diriger quelqu'un ou quelque chose. Au 14<sup>ème</sup> siècle, le vocable en question sera importé dans la langue anglaise sous une appellation quasiment identique, à savoir celle de *governance* (GOBIN, 2007).

Ensuite, le concept tombera dans l'oubli jusqu'à ce qu'il soit remis sous le feu des projecteurs, dans les années 80 et 90, par des économistes et politologues anglo-saxons ainsi que par certaines institutions internationales dont notamment l'ONU, la Banque mondiale et le FMI. À cet égard, en 1989, la Banque mondiale va être un des premiers acteurs politiques à recourir à la notion de gouvernance à travers la publication d'un rapport sur le développement en Afrique sub-saharienne. C'est à partir du début des années 90 que des politologues anglophones vont reconceptualiser la notion de gouvernance, laquelle sera alors vue comme un « outil pour penser de nouveaux modèles de l'État qui reformeraient celui de l'État-Nation considéré comme désormais failli et ingouvernable » (GOBIN, 2007 : 54).



Le terme finira par se propager assez rapidement dans les différents milieux académiques francophones et notamment dans le secteur des sciences politiques et administratives. Le politologue français Le Galès (1998) attribue au terme la signification suivante : « on retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en terme d'intégration politique et sociale, et en terme de capacités d'action [...]. Poser cette question revient à réexaminer les interrelations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent ».

Cette notion de gouvernance va être frappée au fil du temps de sens multiples et variés. Cependant, il existe une base sémantique solide à cette notion de gouvernance. Cette base en question vise à ne plus ranger derrière une même notion le gouvernement d'un point de vue fonctionnel et le gouvernement d'un point de vue organique.

Sur le plan organique, le gouvernement fait référence à un seul type d'acteurs, ceux qui ont cette capacité de prendre des décisions juridiquement contraignantes.

Sur le plan fonctionnel, le gouvernement désigne « l'enchaînement des actions qui ont pour objet d'assurer un certain ordre officiel commun des conduites humaines dans un ensemble social ou territorial donné » (PAYE, 2005 : 17). On parle également de *processus de gouvernement*. Il est important de noter que ce processus de gouvernement peut résulter de l'interaction d'acteurs aux statuts très différents. Ainsi, les acteurs impliqués dans les actions de gouvernement ne concernent pas uniquement les acteurs du gouvernement au sens organique.

Cela signifie donc que le terme 'gouvernance' fait référence à la prise en compte, dans le processus de gouvernement, d'un ensemble d'acteurs institutionnels, mais aussi non institutionnels, non étatiques, sociaux ou privés. Ces derniers peuvent être réunis sous l'appellation de *société civile* (PAYE, 2005).

Aujourd'hui, la gouvernance vise à appréhender les actions de gouvernement de façon plus dynamique et moins étatiste, c'est-à-dire moins axée sur l'État. Dès lors, elle nous permet de comprendre pourquoi le terme « politique publique » est délaissé au profit du terme « action publique » dans la littérature scientifique. Alors que le premier est défini par Thoenig (1985) comme « toutes interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire », le second renvoie à un ensemble d'interactions entre des institutions publiques et des groupes divers d'acteurs privés et publics (agences publiques centrales ou locales, groupes d'intérêts, mouvements sociaux, experts, etc.) qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, l'étude des politiques publiques ne relève plus seulement du droit public ou de la science politique, mais on assiste à la mise en place d'une véritable sociologie de l'action publique (LASCOUMES & LE GALLÈS, 2007).

En conséquence, la gouvernance offre une vision de l'exercice du pouvoir politique que l'on pourrait caractériser de plus sociologique, en ce sens qu'elle tient compte d'une multitude d'acteurs dans la participation du processus de gouvernement et pas seulement de ceux qui occupent des fonctions « officiellement dirigeantes » (PAYE, 2005). On pourrait donc dire que s'opère un passage d'une approche verticale à une approche plus horizontale. En bref, l'idée est que les gouvernements des différents États n'ont plus le monopole de la puissance légitime, et que par voie de conséquence d'autres acteurs peuvent contribuer au maintien de l'ordre mais également participer à la régulation sociale et économique (LESSARD, 2006).

Par ailleurs, il est également fait mention aujourd'hui de 'bonne gouvernance', voire de 'nouvelle gouvernance'. Que se cache réellement derrière cette notion ? Une réponse est notamment apportée par Merrien (1998a : 63), en expliquant que « la nouvelle (la bonne) gouvernance se caractérise par le passage de la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'État redistributif à l'État régulateur, de la gestion du service public à la gestion selon les principes du marché, de la 'guidance' publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés, etc ».

Néanmoins, ne pourrait-on pas considérer cette notion de gouvernance comme étant en contradiction avec un des principes fondamentaux de la démocratie cher à Montesquieu, à savoir la séparation des pouvoirs. En effet, le travail législatif parlementaire est vidé de sa substance quand on se rend compte que désormais la formation de la décision politique dépend d'un ensemble d'acteurs, lesquels sont vus comme des partenaires, issus du secteur public ou du secteur privé. De fait, les parlements produisent moins de décisions qu'ils n'avalisent celles produites ailleurs. En outre, cet ensemble d'acteurs multiples et variés a également une place prépondérante dans la mise en œuvre des décisions politiques, conduisant *de facto* à une hypertrophie du pouvoir exécutif (PAYE, 2005).

## **1.2 Des facteurs expliquant le glissement vers ce nouveau type de gouvernance**

### **1.2.1 Le passage de l'État-providence à l'État social actif**

Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, on va assister à la mise en place des États-nations<sup>4</sup> et à un accroissement progressif des domaines d'intervention des autorités publiques. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, les autorités publiques interviennent essentiellement dans le domaine militaire, dans celui de la fiscalité et enfin dans celui visant au maintien de l'ordre. Progressivement, d'autres domaines feront l'objet

---

<sup>4</sup> Le terme *État-nation* peut être défini comme « une nation juridiquement organisée » (Lexique de Sociologie, 2017, Éditions Dalloz, 5<sup>ème</sup> éditions, p. 141). Cette définition mérite une précision complémentaire. En effet, qu'entend-on par *nation* ? Cette dernière peut être définie comme « un groupement humain qui partage une langue, une culture, souvent une religion » (Lexique de Sociologie, 2017, Éditions Dalloz, 5<sup>ème</sup> éditions, p. 257).

d'intervention publique. Ce sera notamment le cas des transports et de l'instruction publique (DE MAILLARD & KÜBLER, 2015).

Au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, du fait de la crise des années 30 et de la seconde guerre mondiale, les différents États des pays occidentaux vont revêtir, à des degrés divers, une nouvelle forme, celle de l'*État-providence* ou *État social*. Derrière cette notion se cache l'idée, d'une part, qu'il revient à l'État de protéger sa propre population par l'instauration d'un système de protection sociale (assurance-maladie, assurance-vieillesse, assurance chômage, allocations familiales) visant à « satisfaire, par le recours à la solidarité publique, le besoin de sécurité matérielle des individus contre les aléas de leur existence » (SAINT-JOURS, 1984 : 8), d'autre part, d'une implication importante de l'État dans le domaine économique par l'intermédiaire de politiques d'intervention directe dans la production telles que les nationalisations. Ainsi, l'État n'est plus uniquement vu comme une puissance souveraine dotée d'un pouvoir de contrainte, mais il devient aussi un État protecteur (LAVILLE, 1995).

Entre 1945 et 1975, dans les différents pays occidentaux, l'empiètement de plus en plus grand de l'État sur la sphère économique et sociale participe à une augmentation de l'importance du budget de l'État au sein des produits intérieurs bruts respectifs, et se traduit par une segmentation de l'intervention gouvernementale en grands secteurs tels que l'économie, la santé, la justice, l'éducation, etc. C'est précisément durant cette période, appelée les 'trente glorieuses', que l'État-providence a connu son âge d'or. En Belgique, cette période a consisté, d'une part, en une forte croissance entraînant des effets positifs pour l'ensemble des classes sociales, et d'autre part, en une multitude de services offerts par un secteur public puissant (DE MAILLARD & KÜBLER, 2015).

Cependant, au milieu des années 70, les chocs pétroliers vont placer les États-providence face à une crise économique lourde de conséquences. En effet, la récession économique ébranle le financement public alors qu'au même moment les besoins de protection croissent en raison notamment d'une diminution du volume de l'emploi et d'une augmentation des prétendants à l'emploi, mais aussi à cause du vieillissement global de la population. Dès lors, naît un déséquilibre entre les cotisants et les bénéficiaires de la sécurité sociale (JOSEPH & VALCKENAERS, 2013).

Dans les années 80, on va assister à une crise de la légitimité de l'État social et à une montée corollaire du néolibéralisme sous l'impulsion de Reagan aux USA et de Thatcher en Angleterre. Cette crise marquera « la rupture avec une période de croyance dans la capacité d'action des gouvernements et des États sur la société (en matière de croissance, d'égalité sociale...), justifiant la croissance des États-providence et des services publics » (MERRIEN, 2011 : 13). En ce sens, il semble à l'époque nécessaire de réformer le modèle de l'État-providence, car il lui est notamment reproché de déployer des politiques sociales onéreuses, passives et inefficaces, qui déresponsabilisent les individus. Ainsi, à

titre d'exemple, les politiques publiques concernant l'emploi mises en place par les États-providence sont jugées comme trop passives. De fait, elles se contentent de verser une allocation de chômage sans exiger en retour une contrepartie de la part du bénéficiaire (DUMONT, 2008).

À la fin de l'année 1981, la Belgique va connaître un tournant libéral avec l'arrivée au gouvernement d'une coalition de centre-droit, 'le gouvernement Maertens-Gol', qui va entreprendre d'importantes réformes visant à réduire l'ampleur de l'action de l'État telles que la dérégulation du marché ou la privatisation de certains services publics. Néanmoins, à la fin des années 90, force est de constater que la politique menée par le gouvernement libéral ne parvient pas à résorber le chômage. De surcroît, la précarisation ne fait que croître et finit par toucher les classes moyennes. Ces différentes problématiques sociales poussent le pouvoir politique à réagir et à trouver une solution. Cette dernière consistera en l'avènement d'un nouveau modèle, à savoir celui de l'*État social actif*, également appelé par le sociologue britannique Giddens (1998) « la troisième voie », « par-delà la gauche et la droite ». Le concept d'État social actif repose sur l'idée qu'il convient d'augmenter globalement le taux d'activité pour éviter que le système de sécurité sociale ne tombe en faillite et ce en raison de l'incapacité de l'État-providence à résoudre le problème du chômage en témoignent les interventions grandissantes de l'État à sens unique, c'est-à-dire des inclus vers les exclus du système. Pour y parvenir, ce nouveau modèle propose une démarche bien précise, à savoir 'l'activation' et 'la responsabilisation'. Ainsi, l'État va remplacer les anciennes politiques de mise à l'emploi jugées passives par des politiques dites 'actives', où l'État s'investit dans l'accompagnement de la recherche d'emploi et dans la formation des chômeurs. Toutefois, il ne s'active pas en vain. De fait, il attend quelque chose en retour des bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle l'État se dote d'un mécanisme visant à responsabiliser les chômeurs afin de s'assurer de la réalisation des efforts par ces derniers (CASSIER, 2005).

En Belgique, la notion d'État social actif apparaît, en 1999, dans la déclaration gouvernementale de la coalition 'arc-en-ciel' par l'entremise de Franck Vandenbroucke (SPA), ministre fédéral des affaires sociales et des pensions. Il tient un discours très réprobateur à l'encontre de l'État social dont il estime qu'il court à sa perte s'il ne se réforme pas et qu'il continue à verser uniquement des allocations à un nombre croissant d'allocataires. Il défend le passage d'un État social passif vers un État social actif dont les principes majeurs sont la participation et la responsabilisation (KÉFER, 2015-2016).

### 1.2.2 L'avènement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)

Parallèlement à l'apparition d'un État social actif, bon nombre de services publics se voient transformés par des réformes inspirées du *New Public Management* ou *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*. Cette dernière est apparue dans les années 70-80 au sein des pays anglo-saxons et est en train

de se propager dans l'ensemble des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en raison du contexte socio-économique mondialisé (MÖNKS, 1998).

Selon Merrien (1998b : 142), « le cœur de la NGP est la volonté d'imposer partout, dans les administrations régaliennes aussi bien que dans les administrations des services, les valeurs et les modes de fonctionnement de l'entreprise privée ». Pour ce faire, la NGP recourt à une démarche qui vise à déléguer les services de l'État à des organismes décentralisés par le biais d'un contrat, ce qui permet d'assurer un certain contrôle sur les résultats et sur le budget. On y retrouve l'idée d'*accountability* en ce sens que les organismes décentralisés remplissent une double responsabilité, vis-à-vis de leurs clients, mais aussi vis-à-vis de l'État en tant que financeur public direct. En découle une évaluation permanente de leurs performances à l'aide d'indicateurs. La NGP est animée par une série de principes qui sont : « la définition d'objectifs, la définition des responsabilités vis-à-vis des objectifs, la mesure des performances au regard des objectifs fixés et l'utilisation de l'évaluation, d'incitations et de sanctions » (MERRIEN, 2011 : 16). C'est la raison pour laquelle, certains auteurs scientifiques, estiment que la NGP constitue un paradigme au sens de Thomas Kuhn, c'est-à-dire un ensemble de concepts, de méthodes, d'hypothèses, de problématiques à propos de la réalité qui permettent d'expliquer et de comprendre le monde. Ces mêmes auteurs pensent que ce nouveau paradigme est en phase de renverser le paradigme bureaucratique wébérien de l'administration publique (MÖNKS, 1998).

Par ailleurs, on assiste également à une recomposition des niveaux de pouvoir. Alors qu'autrefois les politiques publiques étaient élaborées par les gouvernements centraux, aujourd'hui, suite au réaménagement des niveaux de gouvernement opéré dans les années 80 et 90 (*e.g.*, décentralisation et régionalisation en France et en Italie ou encore fédéralisation en Belgique), l'action publique se déploie à une multitude de niveaux (local, national, européen, international). En conséquence, les gouvernements centraux doivent traiter avec une pluralité d'acteurs pour exercer l'action publique (DE MAILLARD & KÜBLER, 2015).

Enfin, le passage de l'État social passif à l'État social actif marqué par un principe de responsabilisation, la NGP ou encore la décentralisation sont autant d'exemples de la démonstration d'une révolution idéologique au sein de l'administration publique (MERRIEN, 2011). En outre, ils nous permettent de comprendre pourquoi un nouveau modèle de gouvernance aspirant à plus d'autonomie et de responsabilisation s'impose dans le domaine de l'action publique.

Néanmoins, qu'en est-il dans le domaine de l'Éducation ? Les nouvelles politiques publiques éducatives, prenant forme dans les différents pays occidentaux et notamment en Communauté française de Belgique avec le Pacte d'excellence, sont-elles, elles aussi, inspirées par les principes

majeurs du modèle de l'État social actif ainsi que ceux du New Management Public ? C'est ce que nous allons découvrir dans la prochaine section.

### **1.3 Des modes de gouvernance dans le champ scolaire**

#### **1.3.1 Portrait global de la situation des pays de l'OCDE**

Depuis la fin des années 80, les systèmes scolaires des pays de l'OCDE font l'objet de transformations importantes. En effet, tout comme les autres secteurs de l'action publique, les mutations entreprises dans le domaine de l'Éducation sont liées au « tournant néo-libéral » (JOBERT, 1994).

Avant le début des années 90, les formes de gouvernance des systèmes éducatifs étaient 'essentiellement'<sup>5</sup> d'ordre bureaucratique et professionnel. À cet égard, Maroy (2005) parle du « modèle bureaucratique-professionnel ». Ce dernier est composé de deux éléments. D'une part, il est question d'une régulation bureaucratique, étatique et administrative avec la production d'un ensemble de normes étatiques qui sont les mêmes pour toutes les composantes du système. Ainsi, on a un programme scolaire identique pour tous, un corps d'inspection général centralisé ou encore des examens nationaux. La fixation de normes abstraites et générales découle d'une volonté d'assurer une égalité de traitement et une égalité de tous à l'éducation. D'autre part, il est question d'une régulation professionnelle et corporative avec le maintien d'une autonomie des enseignants. Cette dernière, fondée sur l'expertise des enseignants et leurs savoirs professionnels, s'exprime dans la classe par la grande liberté dont dispose le professeur dans la transmission d'un contenu ainsi que dans la méthode qu'il utilise (MAROY, 2007).

Cependant, depuis une vingtaine d'années, le modèle bureaucratique-professionnel cède progressivement le pas à une nouvelle forme de gouvernance, qualifiée par Maroy (2005) de « post-bureaucratique ». Deux modèles illustrent cette nouvelle gouvernance des systèmes éducatifs.

Le premier est celui de « l'État évaluateur » également nommé « modèle de régulation par les résultats ». Il renvoie à l'idée que « l'État évalue et contrôle les résultats du système éducatif et de ses diverses composantes, mais laisse aux acteurs locaux le soin de définir les moyens d'atteindre les objectifs fixés et évalués par l'État » (DUMAY, 2009 : 6). Ce modèle montre l'importance de la relation existant entre le centre et la périphérie. Alors que le centre définit les objectifs et les

---

<sup>5</sup> En Belgique, les guerres scolaires entre l'État et l'Église ont abouti sur la coexistence de plusieurs réseaux d'enseignement libres de définir leur programme et leur pédagogie. À cet égard, Maroy (2005) parle de « régulation communautaire ». Or selon Maroy, cette dernière a toujours contrebalancé la présence du modèle bureaucratique-professionnel, lequel était défendu par les tenants du renforcement du contrôle de l'État.

indicateurs afin de mesurer le travail accompli par la périphérie, cette dernière dispose d'une certaine autonomie dans l'élaboration de stratégies pour rencontrer les objectifs définis par le centre.

Le second est celui du « quasi-marché ». Par quasi-marché, il faut entendre un libre choix de l'établissement scolaire par les usagers (les parents), combiné à un financement public des écoles en fonction du nombre d'élèves. Dans le modèle du quasi-marché, l'État joue un rôle assez semblable à celui de l'État évaluateur. De fait, c'est toujours l'État qui définit les objectifs du système, mais contrairement à l'autre modèle, ici, ce n'est pas l'État qui en contrôle l'atteinte, mais bien les parents d'élèves (DUMAY, 2009).

Selon Maroy (2005), deux raisons motivent l'utilisation du terme 'post-bureaucratique'.

*Primo*, contrairement au modèle bureaucratique, les normes et valeurs de référence ne trouvent plus leur fondement dans la légitimité de la raison et de la loi. En effet, c'est à présent la valorisation des résultats et la recherche de l'efficacité qui sont privilégiées au détriment du respect de la règle de droit. Désormais, ce qui compte ce sont les résultats mesurables, tangibles pouvant parfois entraîner les acteurs à s'écarter des missions de l'école.

*Secundo*, contrairement au modèle bureaucratique, les modes de coordination et de contrôle visant à orienter les conduites ne reposent plus uniquement sur l'adéquation des actes par rapport aux règles et aux procédures. Désormais, d'autres modes de coordination et de contrôle sont encouragés. C'est notamment le cas de la contractualisation et de l'évaluation (des processus, des résultats, des pratiques).

Néanmoins, dans ces modèles de gouvernance post-bureaucratique, il est toujours question de règle de droit, en témoigne l'importante production de normes juridiques (lois, décrets, circulaires, règlements, etc.). En conséquence, cela nous démontre que les modèles de gouvernance post-bureaucratique ne sont pas en rupture totale avec le modèle bureaucratique (MAROY, 2005).

Tout cela nous permet de comprendre pourquoi, depuis deux décennies, dans un contexte socio-économique mondialisé, les politiques éducatives des pays de l'OCDE subissent de profondes transformations et s'inscrivent dans une tendance générale, celle de la 'gouvernance par les résultats' largement inspirée de la Nouvelle Gestion Publique (NGP). Parallèlement à une décentralisation accrue et à un renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, on assiste à la mise en place d'un véritable État évaluateur opérant, à distance, un contrôle du système scolaire. À cet égard, « de nouveaux instruments axés sur les résultats du système (contenus standardisés, évaluation externe) permettent à l'État de piloter le système et de réguler les actions des professionnels sur le terrain (responsables locaux, directeurs d'établissement, enseignants) » (YERLY, 2017 : 122). La profession exercée par ces acteurs de terrain fait, elle aussi, l'objet de transformations. En effet, certes leur autonomie de moyens est renforcée, mais ils se voient en contrepartie dans l'obligation de satisfaire à un résultat.

Selon Maroy (2013), la visée déclarée du modèle post-bureaucratique et de cette nouvelle gouvernance par les résultats est triple :

- 1) Améliorer l'*efficacité* éducative (e.g. les résultats moyens d'une population scolaire, le taux de diplomation, etc.)
- 2) Favoriser l'*équité* (e.g. réduire les écarts de performance selon les origines sociales ou culturelles)
- 3) Améliorer l'*efficience* (la mise en regard des dépenses et investissements avec l'efficacité et l'équité du système).

Toutefois, les politiques éducatives découlant de cette nouvelle gouvernance par les résultats se différencient et portent des appellations différentes ('*accountability*', 'reddition de compte', 'pilotage') en fonction du contexte social et politique dans lequel elles s'enracinent. Néanmoins, ces différentes politiques éducatives peuvent être réunies sous l'appellation générique de « politiques éducatives de régulation par les résultats », car il s'agit de « modes de régulation institutionnels des systèmes éducatifs, basés sur les résultats puisque l'évaluation des 'outputs' des systèmes organisationnels, en référence à des objectifs et des standards prédéterminés, y occupe une place centrale » (MAROY, 2013 : 15). Dans les paragraphes suivants, il sera fait mention de deux formes de politiques de régulation par les résultats, celles des pays anglo-saxons et celles des pays européens continentaux.

Dans les pays anglo-saxons, on parle de politiques d'*accountability*. Bien que la notion d'*accountability* soit polysémique, elle est souvent traduite en langue française par un impératif de reddition de compte ou d'imputabilité.

Les politiques d'*accountability* mises en œuvres dans les systèmes éducatifs anglo-saxons se fondent sur quatre composantes : des standards (les objectifs, ce que les élèves doivent apprendre), une évaluation, un compte-rendu public des résultats de cette évaluation, et des conséquences négatives ou positives pour l'école (MAROY, 2013).

A cet égard, alors que certains Etats nord-américains exercent des politiques d'*accountability* « dures » impliquant des sanctions ou des incitants conséquents pour les acteurs du monde éducatif (menace de fermeture de l'école, remplacement du personnel ou de la direction en cas de faibles résultats répétés ou au contraire primes financières individuelles ou collectives en cas de performances), d'autres Etats nord-américains mettent en œuvre des politiques d'*accountability* « douces » où les conséquences négatives ou positives pour les écoles sont moins prononcées (MAROY, 2013).

*A contrario*, les pays européens continentaux ont recours à des politiques d'*accountability* dites « réflexives ». Dans les pays francophones, l'utilisation de cette notion d'*accountability* est plutôt rare



et lui est préférée la notion de « pilotage ». Cette dernière est définie par De Landsheere (1994 : 8) comme « une prise de décision au niveau macroscopique (c'est-à-dire du système ou d'un sous-système) ou microscopique (d'un établissement, voire d'une classe) sur base de constats aussi objectifs que possible, relatifs à l'état, au fonctionnement ou aux produits des systèmes ». En ce sens, le pilotage nécessite la conception d'indicateurs<sup>6</sup> et de dispositifs d'évaluation en lien avec les objectifs curriculaires<sup>7</sup> visés du système éducatif. Néanmoins, ce qui est primordial dans le pilotage, ce n'est pas l'accumulation d'informations et leur évaluation, mais bien la prise de décision. Ainsi, « piloter c'est plus qu'accumuler des indicateurs. Le pilotage a trois composantes : la collecte d'informations, l'évaluation de ces informations, et surtout la traduction en actions institutionnelles ou en sanctions, c'est-à-dire en approbations ou en désapprobations » (DE LANDSHEERE, 1994 : 37).

À cet égard, il est essentiel de comprendre que le pilotage repose de plus en plus sur « le développement d'outils d'évaluation des systèmes d'enseignement, que ce soit à l'initiative des gouvernements ou d'organismes internationaux » (MAROY, 2013 : 20). Ces outils d'évaluation, initialement centrés sur la mesure des compétences et des savoirs des élèves, permettent aujourd'hui aux 'décideurs' politiques d'être tenus informés des résultats de leurs actions. Cela leur offre la possibilité de réajuster leurs actions en cas de conséquences négatives. Ainsi, les évaluations standardisées des acquis des élèves s'imposent désormais comme un véritable outil de pilotage (MONS, 2013).

### 1.3.2 Portrait singulier de la situation en Communauté française de Belgique

Dans cette sous-section, nous nous pencherons plus en détail sur la question de la gouvernance en Communauté française de Belgique. Dans un premier temps, nous présenterons très succinctement la situation du système éducatif belge avant sa communautarisation. Ensuite, nous évoquerons, de façon globale (sans rentrer dans les détails) mais exhaustive, la question de la gouvernance en Communauté française de Belgique telle qu'elle existait avant l'émergence du Pacte pour un enseignement d'excellence. Enfin, nous ferons ressortir les éléments essentiels de la nouvelle gouvernance du système éducatif telle que pensée dans le Pacte d'excellence.

---

<sup>6</sup> Les indicateurs correspondent à des mesures qui informent sur la qualité et la santé du fonctionnement du système en mettant en lumière des caractéristiques essentielles telles que le redoublement, le retard scolaire, le changement d'établissement, le flux domicile-travail des enseignants, le niveau du diplôme obtenu, l'accès à l'enseignement supérieur, etc.

<sup>7</sup> Le curriculum peut être défini comme "l'ensemble des situations d'apprentissage vécues par un 'apprenant' au long d'un cursus donné, dans le cadre d'une institution d'enseignement" (GUILLAUME, J.-F. (2016-2017), *Syllabus de Sociologie de l'éducation*, Presses Universitaires de Liège, p.146). On distingue trois types de curriculum: le curriculum formel qui renvoie à ce que l'institution est censée transmettre officiellement, le curriculum réel qui fait référence à ce qui est effectivement transmis aux élèves et le curriculum caché qui correspond à tout ce qui est incorporé par les élèves au delà des contenus officiellement définis.

### 1.3.2.1 Bref aperçu de l'enseignement en Belgique avant sa communautarisation

Tout d'abord, dès l'indépendance de la Belgique en 1830, le rôle joué par l'État dans la construction et la régulation de l'école est très mince. À cet égard, l'article 17 de la première Constitution belge du 7 février 1831 dispose que « L'enseignement est libre. Toute mesure préventive est interdite [...] ». Dans cette optique, « le système scolaire s'est construit avec un ensemble très large de partenaires, invités à proposer une offre scolaire et qualifiés de 'Pouvoirs organisateurs' : les congrégations religieuses, les paroisses, les diocèses, les pouvoirs publics locaux, etc., tous ces acteurs étant susceptibles d'ouvrir une école et d'en assumer la responsabilité » (CARETTE & DUPRIEZ, 2009 : 26). En ce sens, au nom de la liberté d'enseignement, l'État se voit attribuer un rôle de contrôle très ténu à l'égard des différentes écoles. Sa fonction consiste essentiellement à s'assurer que le niveau des études est respecté. Ainsi, si ce n'était pas le cas, l'État refusait l'homologation des décisions de réussite et des diplômes octroyés localement. À côté de cette liberté d'enseignement, deux autres libertés importantes vont voir le jour avec l'adoption de la loi du Pacte scolaire en 1959. Ce dernier met un terme aux deux guerres scolaires qui ont opposé, d'une part, les catholiques qui réclamaient le droit d'organiser un enseignement libre subsidié par l'État, et d'autre part, les laïcs qui réclamaient la priorité d'un enseignement neutre organisé par les pouvoirs publics. Outre le subventionnement par l'État des écoles libres et officielles ainsi que la gratuité de l'enseignement, le Pacte scolaire va donner naissance à deux libertés fondamentales, à savoir la liberté pédagogique des Pouvoirs organisateurs (libres de choisir leurs méthodes pédagogiques) et la liberté de choix de l'école par les parents (LAFONTAINE, 2017).

Jusqu'à la fin des années 80, on est face à un système éducatif décentralisé où chaque Pouvoir organisateur dispose d'une grande autonomie pédagogique. En 1989, l'enseignement échappera des mains de l'État pour devenir une compétence des Communautés (française, flamande et germanophone), au sein desquelles chacune des trois libertés perdurera.

### 1.3.2.2 De la gouvernance en Communauté française avant l'avènement du Pacte d'excellence

La gouvernance du système éducatif en Communauté française s'exprime par l'intermédiaire d'un pilotage et d'une évaluation de l'enseignement. Cependant, il est important de savoir que l'instauration d'un 'système de pilotage' en Communauté française va se faire progressivement à travers le temps. Nous allons à présent en faire ressortir les grands traits.

C'est en 1989, sous le gouvernement Féaux, que la notion de pilotage va pour la première fois apparaître lors de la session parlementaire du 14 février. C'est plus exactement Yvan Ylief, Ministre en charge de l'Éducation et de la Recherche Scientifique, qui recourra à cette notion lors de sa réponse globale aux débats de la journée. Ce dernier tiendra le discours suivant : « Il faudra qu'aux plus hauts

niveaux des responsables pédagogiques de la Communauté, l'on établit un système de pilotage de notre enseignement. Un tel système évaluera en permanence les résultats atteints et permettra de préciser objectivement les caps à prendre pour garder à notre enseignement toute son efficacité » (débat parlementaire, compte-rendu intégral, séance du 14/02/1989).

En 1993, Jean Magy, secrétaire général du Ministère de l'Enseignement, de la Recherche et de la Formation, va créer de manière informelle un groupe de travail où seront menées les premières actions inter-réseaux en terme de pilotage et d'évaluation. Celui-ci sera composé uniquement d'inspecteurs généraux, de fonctionnaires et de chercheurs en sciences de l'éducation. Ces derniers donneront une appellation particulière à ce groupe, à savoir « structure légère de pilotage » (MANGEZ *et al.*, 2009).

En 1994, la structure légère de pilotage, avec l'accord du Ministre, organisera les premières évaluations externes<sup>8</sup> communes non-certificatives. Ces dernières, financées par le budget de l'Administration, se réaliseront pour la première fois, au mois d'octobre de la même année, dans les classes de 5<sup>ème</sup> primaire de toutes les écoles de la Communauté française, tous réseaux confondus. Elles furent d'ailleurs régulièrement reconduites par la suite. En 1995, un arrêté proposé par Jean Magy sera adopté et reconnaîtra formellement la structure légère de pilotage. Celle-ci endossera un nouveau nom, celui de « cellule de pilotage » (MANGEZ *et al.*, 2009).

En 1997, le décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre » est adopté. Celui-ci s'avère être capital dans la mise en place du pilotage de l'enseignement en Communauté française. De fait, il définit officiellement quatre objectifs généraux et pose les jalons des référentiels communs de compétence devant être acquis par les élèves de l'ensemble des écoles organisées et subventionnées par la Communauté française.

C'est également en 1997 qu'aura lieu une réforme organisationnelle de l'Administration afin de traiter les questions relatives au pilotage. Partant, deux nouveaux services virent le jour au sein de l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche Scientifique (AGERS). Le premier traitant des questions communes à tous les réseaux (*e.g.* les évaluations externes) revêtit l'appellation suivante : 'Service général des Affaires générales, de la Recherche en éducation et du Pilotage inter-réseaux' (actuellement, appelé Service général du système éducatif). Le second traitant de questions propres uniquement à l'enseignement organisé par la Communauté française prit la nomination suivante : 'Service général des Affaires pédagogiques, de la Recherche en pédagogie et du Pilotage de l'enseignement organisé par la Communauté française' (NICAISE & DIERENDONCK, 2004).

---

<sup>8</sup> Une évaluation externe est « une évaluation dont la conception et la mise en œuvre sont confiées à des personnes extérieures à l'équipe éducative d'un établissement scolaire » (Art. 2 du Décret du 02/06/2006 relatif aux évaluations externes des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire).

Cependant, on ne peut pas encore parler d'un véritable pilotage du système, en témoigne le chapitre VI du décret consacré au pilotage et qui définit cette notion comme « un dispositif constitué des commissions centrales<sup>9</sup>, des groupes de travail, des commissions de programmes<sup>10</sup> et des commissions d'outils d'évaluation<sup>11</sup> visant à mettre en œuvre les objectifs généraux et particuliers définis conformément au décret ». En conséquence, le pilotage à l'époque consiste en la création de groupes de travail inter-réseaux en vue de définir, d'un côté, les référentiels<sup>12</sup> qui fixent les standards à atteindre aux étapes clés du parcours scolaire dans le fondamental et dans le secondaire, à savoir les 'socles de compétences' (pour tout le tronc commun), les 'compétences terminales' (pour le 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> degré de l'enseignement secondaire de la section de transition) et 'les profils de formation et de qualification' (pour le 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> degré de l'enseignement secondaire de la section de qualification), d'un autre côté, les 'batteries d'évaluation'. Certes, les différents groupes inter-réseaux ont préparé le terrain du pilotage en le balisant notamment des référentiels communs et des programmes d'études, mais ils n'ont en aucun cas épaulé les décideurs politiques dans leur rôle de pilotage du système éducatif (NICAISE & DIERENDONCK, 2004).

En 2002, une évolution importante aura lieu dans le développement du pilotage. En effet, un décret relatif au pilotage du système éducatif en Communauté française sera adopté le 27 mars par le Parlement. Il prévoit la création d'une nouvelle et unique Commission de pilotage pour l'ensemble de l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française. Elle se distingue des anciennes Commissions centrales de pilotage notamment en raison de sa composition. Ainsi, outre des représentants des services d'inspection, de l'administration et des pouvoirs organisateurs, on y retrouve désormais des experts universitaires, des représentants des organisations syndicales et des représentants des associations de parents d'élèves (NICAISE & DIERENDONCK, 2004).

Alors que le décret « missions » avait essentiellement mis l'accent sur les structures du pilotage, le nouveau décret pilotage, lui, se focalise sur des missions. En ce sens, il attribue à la Commission de pilotage un ensemble de missions parmi lesquelles la transmission d'information au Gouvernement et au Parlement de la Communauté française sur l'état et l'évolution du système éducatif, l'organisation d'évaluations externes, la formation continuée des enseignants, et surtout, la collecte systématique de

---

<sup>9</sup> Il s'agit en réalité de deux Commissions centrales de pilotage, l'une pour l'enseignement fondamental et l'autre pour l'enseignement secondaire, lesquelles forment ensemble la Commission commune de pilotage. Elles étaient composées de représentants des Pouvoirs organisateurs, des corps d'inspection et de l'AGERS.

<sup>10</sup> Les commissions de programmes ont pour fonction de vérifier que les différents programmes d'études des Pouvoirs organisateurs permettent d'atteindre les référentiels.

<sup>11</sup> Les commissions des outils d'évaluation ont pour fonction de produire les batteries d'épreuves d'évaluation en lien avec les référentiels.

<sup>12</sup> Ils ont été définis par des groupes de travail dont le travail était suivi par les trois Commissions de pilotage, lesquelles étaient encadrées par le Service général des affaires générales, de la Recherche en éducation et du Pilotage inter-réseaux.

données, l'élaboration d'indicateurs et le suivi statistique des élèves. Il est important de souligner que le pouvoir de la commission de pilotage est d'ordre consultatif.

Pour favoriser le travail de la Commission de pilotage, le Parlement de la Communauté française a adopté, simultanément au décret pilotage, un décret portant création de l'Entreprise publique des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication (ETNIC). Celle-ci se voit octroyer une tâche bien spécifique, à savoir la gestion de l'outil informatique ainsi que le recueil et la centralisation de toutes les données statistiques (NICAISE & DIERENDONCK, 2004).

En 2004, le nouveau Gouvernement de coalition PS-CDH va élaborer une déclaration de politique communautaire. Au sein de cette dernière apparaît notamment l'idée de faire participer les acteurs de l'enseignement et de les associer à la conception de réformes. Ce point peut être considéré comme une réponse à l'enquête qui avait été menée, sous l'ancienne législature, auprès des enseignants et qui avait été commanditée par les ministres de l'enseignement fondamental et secondaire, Nollet et Hazette. Il était notamment ressorti de cette enquête, que l'instauration du Décret Missions et des nouvelles pratiques qui en découlent avaient engendré, chez les enseignants, un effet négatif sur leur travail. Certains évoquant même un sentiment de perte de maîtrise du métier (LAFONTAINE, 2017).

Dès lors, dans la continuité de sa déclaration communautaire, le nouveau Gouvernement en place va proposer d'établir, en concertation avec les acteurs du monde enseignant, « un projet de contrat stratégique pour l'éducation ». Ce dernier fera l'objet d'une consultation auprès des acteurs concernés lors de soirées-débat. Tout cela aboutira en mai 2005 à l'adoption d'un « contrat pour l'école » par le Gouvernement de la Communauté française. Dix priorités<sup>13</sup> émergent de ce « contrat pour l'école » et s'inscrivent dans une volonté de réduire, d'une part, les inégalités entre élèves, et d'autre part, les inégalités entre écoles et entre filières. Parmi les priorités, il y a la suivante : « piloter les écoles en permanence ». Celle-ci nécessite de solidifier le rôle de la Commission de pilotage, de réformer les services d'inspection, d'accroître les évaluations externes notamment via la réalisation d'une épreuve commune certificative en fin de 6<sup>ème</sup> primaire (MANGEZ *et al.*, 2009).

Les différentes priorités vont aboutir sur des réformes et des décrets. À titre d'exemple, la priorité relative à un pilotage permanent va entraîner une réforme de l'inspection en 2007 (voir *infra*).

En 2006, le Parlement de la Communauté française adopte, en date du 2 juin, le décret « relatif aux évaluations externes des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire ». Ce décret va, d'un côté, institutionnaliser les évaluations

---

<sup>13</sup> Les priorités sont les suivantes : plus d'enseignants pour nos enfants, conduire chaque jeune à la maîtrise des compétences de base, orienter efficacement chaque jeune, choisir et apprendre un métier à l'école, mieux préparer les enseignants, doter les élèves et les enseignants des outils de savoirs, valoriser les enseignants, piloter les écoles en permanence, non aux écoles ghettos et renforcer le dialogue école-familles.

externes non certificatives qui existaient depuis 1994, et d'un autre côté, mettre en place une épreuve externe certificative en fin de sixième primaire.

S'agissant des évaluations externes non certificatives, elles sont organisées par l'Administration (service de pilotage et inspection), sous la responsabilité de la Commission de pilotage et conçues par un groupe de travail constitué de chercheurs, d'inspecteurs, d'enseignants, de membres de l'administration et de conseillers pédagogiques. Elles visent à assurer « d'une part, le pilotage du système en fournissant des indicateurs de compétences maîtrisés aux différents niveaux concernés et en permettant l'analyse des résultats d'un échantillon représentatif d'élèves en regard d'informations contextuelles aux niveaux de l'élève et de l'établissement, et d'autre part, une fonction de régulation des apprentissages en informant les enseignants, les établissements ou encore une autorité de l'efficacité de l'action pédagogique » (LAFONTAINE, 2017 : 23). Ces épreuves sont réalisées en début d'année et concernent tous les élèves de 3<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> primaire ainsi que les élèves de 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> ou 5<sup>ème</sup> secondaire. Il est important de noter que ces évaluations n'ont strictement aucun effet sur le parcours scolaire des élèves. De fait, elles ont juste une visée diagnostique et formative.

En ce qui concerne le Certificat d'Études de Base (CEB), il s'agit d'une évaluation externe certificative, laquelle est capitale pour les élèves car elle est liée à l'octroi d'un certificat. Elle porte sur trois disciplines : les mathématiques, le français et l'éveil. Depuis 2009, cette épreuve est obligatoire pour toutes les écoles organisées et subventionnées par la Communauté française. Cela signifie concrètement que les élèves issus d'écoles différentes se voient délivrer un certificat de même valeur. Deux autres évaluations externes communes certificatives ont également vu progressivement le jour. D'un côté, il y a le CE1D (certificat d'Études du premier degré), lequel est obligatoire depuis 2012 et est obtenu à l'issue du premier degré de l'enseignement secondaire. De l'autre côté, il y a le CESS (certificat d'enseignement secondaire supérieur), lequel est obligatoire depuis 2011 pour les élèves de dernière année de l'enseignement secondaire.

C'est également en 2006 que sera mis en place le comité 'PISTE' conjointement par l'Administration et l'ENTIC. Ce comité sera chargé de produire les indicateurs de l'enseignement, lesquels constituent un ensemble d'informations objectives et chiffrées donnant une image de la santé et de la qualité du système éducatif à travers le temps. Une fois que les indicateurs sont approuvés par le comité PISTE, ils sont transférés à la Commission de pilotage pour une approbation finale. Ils remplissent donc une fonction de pilotage du système (MANGEZ *et al.*, 2009).

En 2007, l'inspection fait l'objet d'une profonde transformation. De fait, un décret du 8 mars va réformer l'inspection à différents niveaux.

Tout d'abord, contrairement à ce qui existait avant le décret, il est désormais mis en place un Service général de l'inspection *inter-réseaux* dirigé par l'Inspecteur général coordonnateur et segmenté en six

services<sup>14</sup> où sont repartis les inspecteurs. Les inspecteurs dépendent d'un service de l'Administration distinct de celui qui est responsable de l'enseignement et ce afin d'assurer leur indépendance surtout vis-à-vis du réseau organisé par la Communauté française (LAFONTAINE, 2017).

Ensuite, le décret va attribuer des missions bien précises à l'inspection. Premièrement, sa mission centrale consiste à « contrôler et à évaluer le niveau des études ». À cet égard, elle veillera à contrôler, au sein des établissements scolaires, le respect des contenus du programme, la concordance entre les activités proposées aux élèves et les référentiels et les programmes, ainsi que l'évaluation. En outre, l'inspection est également chargée d'autres types d'évaluation tels que la détection de mécanismes de ségrégation ou bien l'adéquation du matériel didactique aux nécessités pédagogiques. Pour finir, l'inspection est chargée d'adresser, à l'attention du Pouvoir organisateur et/ou du chef d'établissement, un rapport consignait l'ensemble des constats effectués lors de sa mission et ce à titre de conseil et d'information. Deuxièmement, l'inspection peut être sollicitée par un Pouvoir organisateur ou un chef d'établissement pour qu'elle participe à l'évaluation des aptitudes pédagogiques d'un membre de l'équipe éducative de l'établissement concerné. Troisièmement, l'inspection peut être amenée à réaliser une mission d'investigation pour donner suite à une plainte. Enfin, les services d'inspections se voient chargés d'autres missions telle que la participation aux groupes de travail, aux commissions et aux conseils en vertu de textes normatifs (LAFONTAINE, 2017). Enfin, le décret Inspection prévoit la création d'un corps de conseillers pédagogiques qui ont pour mission de conseiller et d'accompagner les acteurs pour lesquels l'inspection a décelé des manquements. Contrairement aux inspecteurs, les conseillers pédagogiques sont attachés à un réseau.

En conclusion, depuis 1994, nous pouvons constater en Communauté française un développement des évaluations externes (diagnostiques et certificatives) des acquis des élèves assorti, depuis le décret « Missions », à une forme de balisage pédagogique avec la définition de compétences à atteindre aux différents niveaux de scolarisation. En ce sens, la réforme de l'inspection opérée en 2007 peut facilement se comprendre. De fait, elle permet ainsi à l'inspection de vérifier le 'niveau' atteint par les écoles, mais elle permet aussi à l'inspection de suggérer, si besoin est, des pistes d'amélioration, lesquelles pourront être déployées par les conseillers pédagogiques (MAROY, 2013).

En conséquence, nous pouvons dire qu'avant le Pacte d'excellence, la gouvernance dont il est question en Communauté française s'apparente essentiellement à une sorte de pilotage « réflexif ». En effet, le pilotage s'exprime par la collecte d'informations sous forme d'indicateurs, ainsi que par la passation annuelle d'évaluations externes, lesquelles ne peuvent être utilisées pour établir un classement des élèves ou des établissements scolaires. En outre, les membres du personnel qui ont connaissance des résultats sont tenus par le secret professionnel. Un tel pilotage est supposé influencer les actions des acteurs scolaires. Ainsi, la transmission des résultats des élèves aux écoles va dans le sens de ce que

---

<sup>14</sup> Un par niveau d'enseignement (fondamental, secondaire, spécialisé, artistique, promotion sociale et enseignement à distance) et le dernier service pour les Centres PMS.

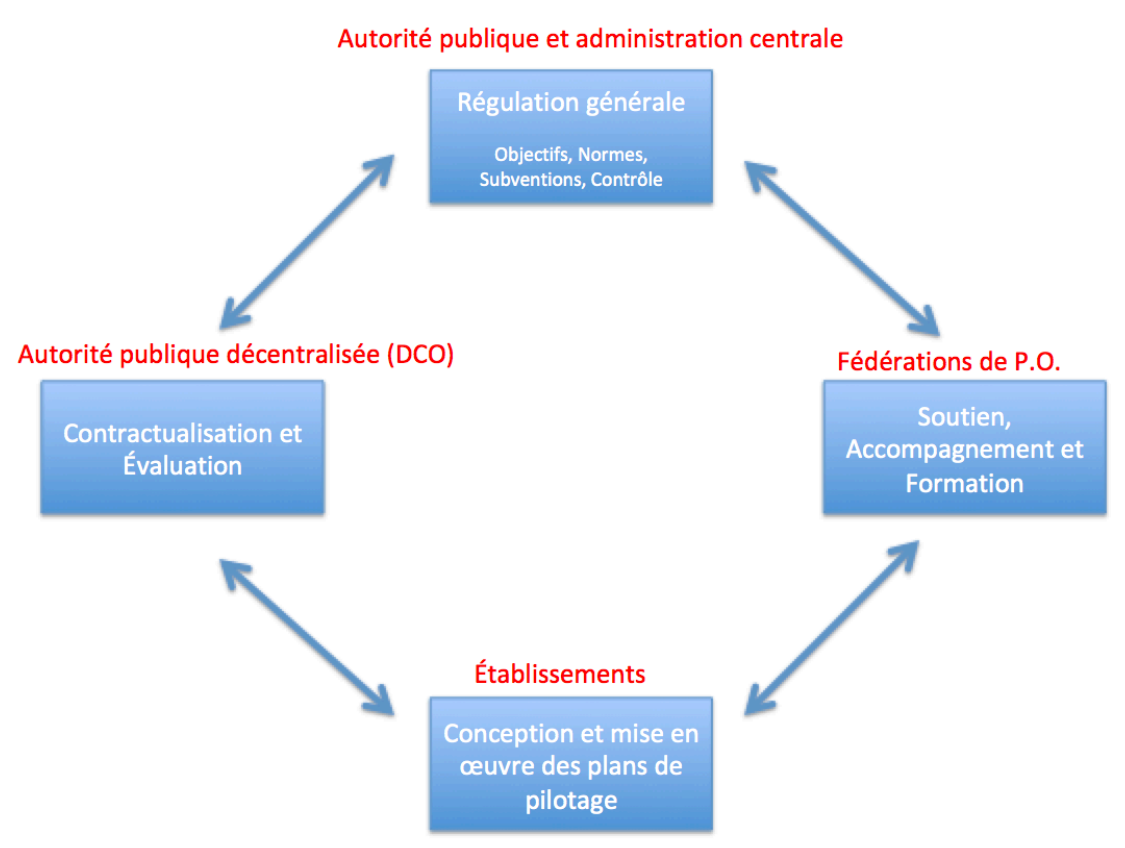
Thélot (2002) appelle « l'effet-miroir » où les résultats de l'évaluation vont pousser les acteurs scolaires à changer leur façon de faire si les résultats ne sont pas en adéquation avec ce qu'ils souhaitent. Ce type de pilotage n'est pas couplé avec « des mécanismes de reddition de comptes qui vont au-delà de la seule obligation de réflexivité demandée aux enseignants ou aux directions confrontées aux 'effets miroir' » (MAROY, 2013 : 21).

Dans la sous-section suivante, il sera fait état de la nouvelle gouvernance telle qu'elle est proposée dans le Pacte pour un enseignement d'excellence. Cela nous permettra de voir en quoi elle se distingue de ce qui vient d'être explicité.

### 1.3.2.3 De la nouvelle gouvernance proposée dans le Pacte d'excellence

Afin d'essayer de comprendre au mieux la nouvelle gouvernance proposée par le Pacte pour un enseignement d'excellence, il semble opportun de partir du schéma ci-dessous. Ce dernier a été réalisé en s'inspirant d'un croquis figurant dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central.

**Figure 2: Nouvelle gouvernance du système éducatif en FWB**



La nouvelle forme de gouvernance proposée par le Pacte repose sur deux maître-mots, autonomie et responsabilité. Maintenant, en nous basant sur le contenu de l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central, nous allons voir comment cette nouvelle approche de la gouvernance va se mettre



concrètement en place en exposant les rôles des différents acteurs du monde enseignant. À cet égard, il sera dans un premier temps fait état des éléments essentiels sans rentrer dans des détails trop techniques. Dans un second temps, nous reviendrons un peu plus en profondeur sur certains éléments essentiels exposés.

Tout d'abord, nous allons procéder à une exposition globale et succincte des acteurs et de leurs fonctions. Conformément au schéma figurant ci-dessus, nous pouvons identifier tout en haut de celui-ci l'autorité publique (le Pouvoir Régulateur) qui endosse une fonction de régulation générale. En ce sens, elle se voit charger de la définition des objectifs généraux, de normes et de réglementations pour l'ensemble du système, de son pilotage, de son financement et de son contrôle. Tout en dessous du schéma, nous avons les établissements qui se voient confier la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre les plans de pilotage. Une fois que ces plans auront été conçus, ils seront négociés avec l'autorité publique décentralisée via les Délégués aux Contrats d'Objectifs (DCO), lesquels procéderont avec les établissements à la contractualisation et ensuite à l'évaluation tous les 3 et 6 ans de ce qui aura été fait. Enfin, les Fédérations de Pouvoirs organisateurs se voient reconnues dans un rôle de soutien, d'accompagnement et de coordination pour les écoles de leur réseau.

Ensuite, revenons un peu plus en détail sur certains éléments évoqués dans le paragraphe ci-dessus. Nous voyons très bien que cette nouvelle gouvernance s'exprime par un mécanisme bien spécifique, à savoir le pilotage par contractualisation.

Pour comprendre le fonctionnement de ce nouveau type de gouvernance, il semble plus simple de se focaliser premièrement sur les *objectifs généraux*. Ces derniers fixés par l'autorité centrale s'articulent autour de trois dimensions fondamentales : l'efficacité, l'équité et l'efficience. Ainsi, les objectifs en terme d'efficacité visent à accroître notamment le nombre d'élèves sortant avec un certificat ainsi que les résultats des élèves aux évaluations externes et internes dans toutes les disciplines. Les objectifs en terme d'équité concernent notamment la diminution du taux de redoublement par établissement, l'augmentation de la mixité sociale et la diminution des différences entre les résultats des élèves les plus favorisés et les moins favorisés.

Ensuite, nous avons les *objectifs spécifiques* qui correspondent aux objectifs que les établissements se donnent pour rejoindre les objectifs généraux fixés par l'autorité centrale. Ces objectifs spécifiques émergent d'un travail collectif au sein de l'établissement. À l'initiative des directions et des Pouvoirs organisateurs et en association avec les équipes éducatives, prendra forme un travail de diagnostic de la situation à partir d'un certain nombre d'indicateurs. Il sera donc fait une analyse de la situation, des dispositifs et des pratiques présentes dans l'établissement afin de voir celles qui fonctionnent, celles qui fonctionnent moins bien. Cet état des lieux réalisé collectivement doit permettre d'aboutir à l'identification des objectifs spécifiques. Par exemple, les objectifs peuvent être en lien avec les résultats (objectif général d'efficacité) et consister à tendre vers une moyenne au CEB égale ou

supérieure à celle de la classe d'indice socio-économique à laquelle appartient l'école. Il est important de noter que ces objectifs spécifiques peuvent varier d'un établissement à un autre en fonction des constats qui auront été établis.

A côté de ces deux types d'objectifs, il y a un élément essentiel de ce nouveau type de pilotage. Il s'agit des *plans de pilotage*. Ces derniers contiennent essentiellement les différentes stratégies que l'établissement se propose de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé (objectifs spécifiques). Il existe plusieurs stratégies que l'on peut regrouper en quatre axes ou champs d'interventions. Ainsi, il y a l'axe apprentissage (apprentissage et accès au sport, apprentissage et accès à la culture et à la lecture, insertion des outils numériques dans les apprentissages, permettre aux élèves de maîtriser les apprentissages, etc.), l'axe équité (intégration des élèves à besoins spécifiques, lutte contre le redoublement, l'échec et le décrochage scolaire), l'axe climat scolaire (prévention et prise en charge de la violence ainsi que la promotion de la citoyenneté, de la santé et de l'environnement) et l'axe professionnalité (formation continuée, collaboration avec les parents, accueil des nouveaux enseignants, etc.). Il est impossible que les établissements développent des stratégies dans tous ces axes. Dès lors, cela signifie que les établissements devront identifier un nombre restreint de stratégies. À titre d'exemple, un établissement éprouvant des difficultés en terme de résultats au CEB ne pourrait pas se contenter de développer des stratégies relatives à l'accès au sport, à la promotion de la santé ou bien à la prévention de la violence. Ainsi, il revient à l'établissement d'identifier les stratégies les plus essentielles pour améliorer la situation.

Par ailleurs, il est extrêmement important de noter que la conception de ces plans de pilotage se fait de façon collective en impliquant la direction et le Pouvoir organisateur de l'école, mais aussi les équipes éducatives, les autres membres du personnel et le Conseil de participation, avec le soutien de la Fédération des P.O. Dans la foulée de sa conception, le plan sera négocié avec l'autorité centrale représentée par un Délégué au Contrats d'objectifs (DCO)<sup>15</sup> pour devenir un contrat d'objectifs. Les P.O. et les directions seront responsables de la mise en œuvre du plan de pilotage.

Cependant, il ne peut pas y avoir de responsabilisation sans un dispositif d'évaluation. De la sorte, une première évaluation des plans de pilotage est réalisée après 3 années par le DCO. Cette première évaluation doit être l'occasion d'un dialogue constructif avec le P.O. et la direction. C'est durant cette évaluation que le DCO va regarder si les stratégies ont été mises en œuvre et si les objectifs ont été atteints. Outre le P.O. et la direction, le DCO rencontrera les enseignants, les autres membres du personnel, les parents et pour le secondaire les représentants des élèves. Dans le mois suivant l'évaluation, le DCO reviendra dans l'établissement pour présenter son diagnostic. Si besoin, ce dernier permettra aux établissements d'actualiser leur plan de pilotage. Trois années plus tard (6 ans après la conception du plan de pilotage), une nouvelle évaluation aura lieu par le DCO et devra permettre aux établissements de concevoir un nouveau plan de pilotage.

---

<sup>15</sup> Ces DCO sont placés sous l'autorité d'un « directeur de zone ». La zone en question renvoie au découpage géographique des instances bassins Enseignement-Formation-Emploi (EFE).

En outre, sera également évalué le travail des enseignants dans le cadre de la mise en œuvre du plan de pilotage. Cette évaluation des enseignants sera *a priori* collective et formative. Ainsi, une fois par an, le directeur et l'équipe éducative évaluent la mise en œuvre du plan de pilotage. Au terme de l'évaluation collective, le directeur peut évoquer des points d'attention et d'amélioration individuels avec certains membres de l'équipe éducative. Ensuite, un suivi des points d'attention et d'amélioration individuels est opéré par le directeur. Des carences manifestes et fortement répétées pourraient conduire *in fine* à la fin de la relation de travail avec le ou les enseignant(s) concerné(s).

Outre une réforme de la formation initiale des enseignants indispensable à la mise en œuvre du Pacte, un renforcement de la *formation continuée obligatoire* des enseignants est également prévu. Elle passera de 3 jours par an aujourd'hui à 4 à 6 jours par an et visera à répondre à la fois aux besoins personnels de l'enseignant, aux objectifs de l'établissement scolaire ainsi qu'aux priorités du système éducatif.

Il est important de noter que des *mécanismes de sanction* sont prévus en cas de mauvaise volonté manifeste de la part des P.O. et directions dans la mise en œuvre de leur plan de pilotage. L'ultime sanction pouvant aller jusqu'à la suppression des subventions ou du financement des établissements.

Enfin, le Service Général de l'Inspection sera amené à évoluer. En ce sens, l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central nous dit que l'Inspection conservera l'essentiel de ses missions « dans un cadre qui devra toutefois être redéfini en fonction de la dynamique de contractualisation et du transfert d'une partie des inspecteurs dans les directions de zone. La dynamique de contractualisation est en effet incompatible avec le maintien d'un contrôle systématique du niveau des études » (p. 129).

Après avoir balayé de façon globale ce nouveau modèle de gouvernance, nous pouvons donc constater que celui-ci semble s'inscrire dans le modèle post-bureaucratique de l'État évaluateur. Pour rappel, il renvoie à l'idée que « l'État évalue et contrôle les résultats du système éducatif et de ses diverses composantes, mais laisse aux acteurs locaux le soin de définir les moyens d'atteindre les objectifs fixés et évalués par l'État » (DUMAY, 2009 : 6). Or, ici, c'est très clair. Alors que l'autorité publique centrale définit les objectifs et les indicateurs afin de mesurer le travail accompli par les établissements, ces derniers disposent d'une certaine autonomie dans l'élaboration de stratégies pour rencontrer les objectifs définis par le pouvoir régulateur. En outre, conformément aux caractéristiques des modèles post-bureaucratiques, nous pouvons également voir que se met en place un nouveau mode de coordination et de contrôle, à savoir la contractualisation. De surcroît, ce nouveau modèle de gouvernance s'accorde parfaitement avec les principes du New Public Management qui, pour rappel, sont : « la définition d'objectifs, la définition des responsabilités vis-à-vis des objectifs, la mesure des performances au regard des objectifs fixés et l'utilisation de l'évaluation, d'incitations et de sanctions » (MERRIEN, 2011 : 16).

Par ailleurs, ce nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB semble parfaitement trouver écho dans la définition de la ‘nouvelle gouvernance’ de Merrien proposée dans la première section. Pour rappel, il nous explique que « la nouvelle (la bonne) gouvernance se caractérise par le passage de la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l’État redistributif à l’État régulateur, de la gestion du service public à la gestion selon les principes du marché, de la ‘guidance’ publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés, etc » (MERRIEN, 1998a : 63).

Enfin, nous pouvons donc constater que cette nouvelle transformation du paysage de l’enseignement en FWB semble rallier une nouvelle tendance. En effet, cette nouvelle politique éducative semble rejoindre les politiques d’*accountability* des pays anglo-saxons en témoignent notamment, d’un côté, le pilotage par contractualisation obligeant les acteurs locaux à satisfaire à un résultat en rendant des compte à l’autorité publique, d’un autre côté, les mécanismes de sanctions prévus en cas de mauvaise volonté manifeste des P.O. et directions dans la mise en œuvre des plans de pilotage. En effet, on constate que les établissements se voient confier des responsabilités nouvelles, mais celles-ci s’inscrivent dans un cadre d’action délimité par l’autorité publique centrale (DUMAY, 2009)

Dans la prochaine section, nous évoquerons les principes majeurs de ce nouveau modèle de gouvernance. Certes, comme nous l’avons déjà expliqué plus haut, les politiques éducatives découlant de cette nouvelle forme de gouvernance peuvent prendre des aspects différents en fonction du contexte social et politique dans lequel elles s’établissent. Cependant, il semble possible d’identifier plusieurs principes communs à l’ensemble de ces nouvelles politiques éducatives de régulation par les résultats.

#### **1.4 Les principes majeurs de ce nouveau mode de gouvernance**

La littérature scientifique et notamment les productions de Christian Maroy (2013) nous permettent d’identifier, au delà des formes multiples que peuvent prendre les différentes politiques éducatives de régulation par les résultats, un socle commun d’éléments constitutifs. En effet, il est possible de dégager quatre principes majeurs communs aux différentes politiques éducatives qui découlent de la gouvernance par les résultats.

- 1) Les politiques de régulation par les résultats sont l’expression *d’un nouveau paradigme politique*, lequel peut être défini comme un ensemble de matrices cognitives et normatives « qui définissent dans un champ donné des ‘visions du monde’, des mécanismes identitaires, des principes d’action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice » (SUREL, 1998 : 162). S’agissant de l’Éducation, c’est donc au sein d’une matrice cognitive et normative que s’élaborent le « pensable » et le « souhaitable » en terme de politique éducative. Dans le champ éducationnel, ce nouveau

paradigme politique ne conçoit plus l'école comme une institution, mais bien comme un « système de production » avec un ensemble de composantes. À cet égard, il y a l'input ou les données relatives à l'environnement du système, le processus ou les données relatives au fonctionnement du système et enfin l'output ou les résultats obtenus (BAYE & DEMEUSE, 2001). Aujourd'hui, l'école n'est plus fonctionnaliste, en ce sens qu'elle n'a plus pour objectifs premiers : la fonction d'intégration sociale, la fonction de reproduction de la division sociale du travail ou bien la fonction de perpétuation d'un patrimoine de savoirs, de valeurs et de référents (MAROY, 2013). En effet, de nos jours, les politiques éducatives visent à améliorer les performances d'un système scolaire en terme d'efficacité, d'équité et d'efficience. Alors qu'avant le souhaitable des politiques éducatives renvoyait à une socialisation des individus via la transmission de normes et de valeurs faisant référence à une entité collective d'appartenance (la société toute entière ou bien une communauté spécifique), aujourd'hui le souhaitable se définit en termes « d'acquisition des individus (de savoirs, compétences, savoir-faire ou attitudes, voire savoir-être) ou en termes de performances ou de réalisations individuelles » (MAROY, 2013 : 23). En effet, de nos jours, l'école correspond à une organisation orientée vers la production de compétences et l'acquisition de titres, lesquelles sont utiles pour une insertion sociale et professionnelle.

- 2) Les politiques de régulation par les résultats visent à *gouverner par des standards, des indicateurs et des données chiffrées*. Ces indicateurs visent à mettre en lumière les caractéristiques essentielles du fonctionnement d'un système éducatif telles que le redoublement, le retard scolaire, le changement d'établissement, le flux domicile-travail des enseignants, le niveau du diplôme obtenu, etc. C'est par rapport à ces standards que l'on confronte les résultats effectifs (output). Par ailleurs, la conception de ces différents indicateurs et standards nécessite la maîtrise d'instruments et de disciplines (statistique ou économétrie) bien spécifiques. Dès lors, un débat politique peut se poser sur les politiques scolaires qui ne seraient appropriées que par les seuls experts (MAROY, 2013).
- 3) Les politiques de régulation par les résultats accordent une importance capitale aux divers *instruments d'évaluation* des résultats des acquis des élèves. Cependant, les modalités de mise en œuvre de ces outils d'évaluation peuvent revêtir des formes diverses (périodicité des évaluations, matières sur lesquelles portent l'évaluation, caractère diagnostique, formatif ou certificatif de l'évaluation, modes de correction, publication ou pas des résultats, etc.) (MAROY, 2013). Outre les instruments d'évaluation des acquis des élèves, d'autres types d'instruments d'évaluation se mettent en place et s'adressent à d'autres acteurs du système éducatif, dans une logique de responsabilisation (e.g. l'évaluation des plans de pilotage en FWB ou bien l'évaluation collective des enseignants en FWB).

4) Les politiques de régulation par les résultats prévoient des « *outils d'action publique (contractuels, financiers, règlementaires) qui organisent les conséquences des évaluations de performances et de la reddition de comptes* » (MAROY, 2013 : 24). Se pose la question de savoir ce qui est mis en place pour favoriser ou contraindre des changements au sein de l'école. Ces outils sont multiples et participent à la construction d'une forme d'accountability qui peut être « dure », « douce », voire « réflexive », ce qui induit des conceptions de l'acte d'enseigner qui peuvent être totalement différentes. On pourrait dire que ces outils organisent des degrés divers de pression sur les acteurs locaux. Cependant, au-delà de ces 'outils de pression', il convient également de répertorier les outils qui sont mis en place pour augmenter le « pouvoir d'action » des acteurs locaux tels que les mesures de formation continue ou les mesures de développement professionnel (DUTERCQ & MAROY, 2017).

## 2. Problématique

Depuis que les principales balises du Pacte d'excellence, se trouvant dans l'avis n°3, ont été adoptées par le Groupe central et approuvées par le Gouvernement de la FWB, on a vu émerger dans le monde de l'éducation une pluralité d'avis émanant d'acteurs différents. Ces derniers temps, les médias ont été les relais de bons nombres de ces avis. Ainsi, on a entendu auprès de certains acteurs que l'uniformisation de la formation de 3 à 15 ans par l'instauration d'un tronc commun allait entraîner un nivellement par le bas. D'autres, au contraire, estiment que l'instauration d'un tronc commun permettra de renforcer les savoirs de base et donc d'assurer un niveau de connaissance plus élevé pour tous les élèves. Les médias nous ont également fait part de la crainte affichée par certains professeurs à l'égard des dispositifs d'évaluation prévus par le Pacte.

Ce travail n'a pas pour ambition de relayer et d'analyser les avis de l'ensemble des acteurs du monde enseignant à propos du Pacte pour un enseignement d'excellence. De fait, il s'intéresse aux conceptions des principaux acteurs<sup>16</sup> du système éducatif en regard du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif de la FWB, lequel figure dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central. En conséquence, il nous paraissait donc nécessaire, dans un premier temps, de dresser de façon exhaustive le cadre théorique de ce nouveau mode de gouvernance. Pour ce faire, il nous semblait essentiel d'avancer par étapes. Premièrement, il était nécessaire de procéder à un éclaircissement de la notion de gouvernance afin de familiariser le lecteur avec cette notion capitale de la thématique. Deuxièmement, il semblait important de s'interroger sur les raisons expliquant la montée de ce nouveau modèle de gouvernance animé par deux notions clés que sont l'autonomie et la responsabilisation. Troisièmement, il semblait crucial d'exposer la gouvernance dans le champ scolaire en dressant d'abord un portrait global de la situation des pays de l'OCDE et ensuite en dressant plus singulièrement un portrait de la situation en Communauté française avant et après le Pacte d'excellence. Quatrièmement, il s'avérait capital d'essayer d'extraire, à partir de la littérature scientifique, les principes majeurs de ce nouveau modèle de gouvernance des systèmes éducatifs. Le cadre théorique étant placé, il nous importe désormais d'en arriver à la problématique. Ce travail se donne pour objectif de faire ressortir le positionnement des différents acteurs interrogés par rapport au nouveau modèle de gouvernance et notamment en regard de ses principes majeurs afin d'essayer de comprendre pourquoi, en dépit de certaines discordances, ces différents protagonistes ont décidé

---

<sup>16</sup> Ces principaux acteurs du système éducatif correspondent aux acteurs interrogés sur le terrain. Ces acteurs interrogés peuvent être répartis dans cinq catégories différentes : représentant des organisations syndicales, représentant des Fédérations de Pouvoirs organisateurs, représentant des associations de parents d'élèves, expert universitaire et représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire (pour plus de détails, voir partie méthodologie).

d'adhérer à ce nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB. Ce travail tentera donc de répondre à la question suivante :

**Comment comprendre, nonobstant des positionnements divergents, l'adhésion des différents acteurs interrogés au nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB ?**

Pour répondre à cette question, nous mobiliserons le cadre théorique et plus particulièrement les quatre principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance et nous le confronterons au terrain, c'est-à-dire aux entretiens réalisés. Dans un premier temps, nous nous mettrons dans une posture illustrative, exemplative où nous utiliserons les entretiens réalisés pour mettre en évidence le positionnement et les conceptions des acteurs par rapport aux principes essentiels du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB. Dans un deuxième temps, nous essayerons de comprendre pourquoi, en dépit de certains désaccords, les différents protagonistes interrogés ont adhéré à ce nouveau mode de gouvernance.



## **3. Méthodologie**

Pour répondre à la problématique, différents éléments théoriques ont été mobilisés et le matériel empirique a été récolté. La méthodologie de ce travail sera explicitée en trois phases. Dans un premier temps, nous précisons la méthodologie générale employée. Dans un second temps, nous présenterons les différents acteurs ayant fourni le matériau empirique (entretiens semi-directifs). Dans un troisième temps, nous évoquerons les limites de la méthodologie.

### **3.1 Méthodologie générale**

Dans un premier temps, nous avons exploré de la littérature scientifique en lien avec la thématique de la gouvernance des systèmes éducatifs. Cet apport théorique nous a, en premier lieu, familiarisé avec la notion de gouvernance. Ensuite, la littérature scientifique nous a aussi permis de cerner les raisons pour lesquelles un nouveau modèle de gouvernance s'impose dans les différents services publics et notamment dans le champ scolaire. Elle nous a également permis d'identifier les principes majeurs de ce nouveau modèle de gouvernance des systèmes éducatifs. Enfin, toute cette approche théorique nous a été très utile pour la préparation du terrain. En effet, elle nous a permis d'identifier les acteurs les plus en phase avec cette thématique de la gouvernance du système éducatif en FWB.

Dans un second temps, nous avons donc eu recours à une méthode de recherche qualitative, à savoir des entretiens semi-directifs. Ces entretiens nous ont permis de recueillir la vision des différentes personnes interrogées sur la gouvernance du système éducatif en FWB et plus particulièrement sur sa nouvelle mouture telle qu'elle est prévue dans le Pacte d'excellence. Le caractère semi-directif des entretiens nous a permis de créer une certaine interaction avec les personnes interrogées. Ainsi, la grille qui avait été préalablement conçue a évolué au fil des entretiens (voir annexes). Par ailleurs, certaines questions des grilles d'entretiens étaient très flexibles et pouvaient donner lieu à des digressions très intéressantes. Ces entretiens nous ont également permis de découvrir de nouveaux éléments théoriques entraînant dès lors un va-et-vient enrichissant entre la théorie et le terrain. À cet égard, nous avons pu, au fil des différents entretiens, construire progressivement la problématique.

En ce qui concerne les entretiens, nous en avons réalisé neuf. Comme nous le verrons dans la sous-section suivante, ces entretiens ont été réalisés auprès de personnes de référence occupant des fonctions importantes, c'est-à-dire dotées d'une connaissance très avancée sur le sujet qui nous préoccupe. En conséquence, il n'a pas été très aisé d'entrer en contact avec ces différentes personnes tellement leur emploi du temps était chargé. En outre, le temps d'attente avant d'avoir une réponse de la part de certaines personnes pouvait être parfois très long, nonobstant notre demande que l'on

pourrait qualifier de « presque-harcelante » (*e.g.* pour certaines personnes, il a parfois fallu attendre un à deux mois avant de recevoir une réponse). Nous avons dû malheureusement faire face à un certain nombre de refus. Cela étant, ce nombre de neuf personnes est suffisant, car toutes les personnes interrogées étaient « expertes » en la matière. La durée moyenne des entretiens était de plus ou moins une heure. Les entretiens ont été généralement réalisés dans de très bonnes conditions. De fait, la plupart des entretiens ont été effectués sur le lieu de travail des personnes interrogées en fin de journée. À cet égard, les informateurs trouvaient la plupart du temps un lieu adapté, calme afin de ne pas être dérangés de façon incessante. Les différents informateurs ont à chaque fois marqué leur accord pour l'enregistrement de leur propos. Néanmoins, certains ont demandé que leur nom ne soit pas utilisé dans le cadre de ce travail. Dès lors, nous avons décidé de rendre anonyme les différents propos tenus. Comme nous le verrons dans la sous-section suivante, nous avons procédé à une catégorisation des personnes interrogées. C'est donc à travers les catégories établies que nous ferons parler les informateurs.

### **3.2 Présentation des personnes interrogées**

Pour des raisons d'anonymat, les différentes personnes interrogées seront classées en cinq catégories : représentant des organisations syndicales, représentant des Fédérations de Pouvoirs organisateurs, représentant des associations de parents d'élèves, expert universitaire et représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire. Dans la suite du travail, quand nous tenterons de mettre en évidence les conceptions des différents acteurs interrogés en regard des principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB, c'est au travers de l'une de ces catégories que nous les ferons parler.

Tout d'abord, nous avons rencontré le secrétaire général du secteur enseignement d'une organisation syndicale. Cette personne était également représentant de son organisation syndicale au sein de la Commission de pilotage et avait en plus siégé dans un groupe de travail du Pacte pour un enseignement d'excellence (un des trois groupes de travail de l'axe gouvernance). À l'époque (décembre 2017), nous avons réalisé une grille d'entretien (voir annexe 1) qui visait surtout à essayer de comprendre la gouvernance du système éducatif en FWB depuis la communautarisation de l'enseignement et un organe que nous pensions essentiel dans la gouvernance, à savoir la Commission de pilotage. C'est la raison pour laquelle, nous avons contacté un membre de la Commission de pilotage, car nous pensions qu'il était le plus à même de nous donner la vision qu'ont les syndicats de la gouvernance du système éducatif. Nous avons dû attendre un mois avant d'avoir une réponse et plus ou moins deux mois avant de rencontrer la personne. Cependant, l'entretien a essentiellement tourné autour de la nouvelle gouvernance proposée dans le Pacte d'excellence. À cet égard, il nous a donné la vision qu'ont les syndicats de son organisation, mais aussi des autres organisations et ce fut très

intéressant. Il nous a en outre suggéré de lire l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central, lequel constitue le réceptacle de ce nouveau type de gouvernance. Ce premier entretien a été déterminant pour notre travail, car il a réorienté notre recherche vers le nouveau type de gouvernance proposée dans l'avis n°3 du Groupe central du Pacte. À l'issue de notre entretien, nous avons procédé à un réajustement de notre grille d'entretien (voir annexe 2) de façon à l'orienter essentiellement vers le nouveau modèle de gouvernance. Enfin, il nous a facilité l'entrée en contact avec un autre acteur, également membre à la Commission de pilotage, à savoir un représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs.

Ensuite, nous sommes entrés en contact avec le représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (relevant du réseau officiel) qui nous avait été suggéré par notre premier informateur. Cet informateur, membre à la Commission de pilotage, avait également fait partie d'un groupe de travail (un des trois groupes de travail de l'axe gouvernance) du Pacte d'excellence. Cet informateur nous a fait part de la vision de sa Fédération de P.O. et plus globalement des autres Fédérations de P.O. en ce qui concerne la nouvelle gouvernance du système éducatif. Nous avons également réussi à entrer en contact avec le représentant d'une autre Fédération de Pouvoirs organisateurs (relevant du réseau libre). Il nous a transmis la vision qu'avait sa Fédération de PO sur le sujet qui nous concerne. Il a également pris part au travail effectué dans un groupe de travail du Pacte d'excellence et nous a donc fait part de la vision générale qu'avait les Fédérations de P.O. par rapport au nouveau type de gouvernance proposé par le Pacte. Contrairement à l'autre entretien qui s'est déroulé en « face à face », cet entretien a été réalisé par voie téléphonique.

Par ailleurs, nous avons également collecté les conceptions de trois experts universitaires différents. Nous ferons ressortir leur vision de ce nouveau modèle de gouvernance dans la suite du travail. Chacun de ces experts ont également fait partie d'un des douze groupes de travail du Pacte d'excellence. Parmi ces trois experts, il faut savoir que deux d'entre eux relèvent de départements pédagogiques universitaires. Le dernier expert, lui, n'est pas un 'expert en pédagogie', mais il est important de savoir qu'il a présidé un des trois groupes de travail orienté sur la gouvernance.

Nous avons également rencontré le secrétaire général et le vice-président d'une organisation représentative des associations de parents d'élèves qui, eux aussi, ont pris part aux travaux du Pacte. L'entretien s'est déroulé avec la participation simultanée des deux personnes concernées. Cet entretien a pris la forme d'un « focus group », en ce sens que chaque personne interviewée se complémentait et réagissait aux réponses de l'autre. Ces informateurs nous ont fait part de la vision de leur organisation et plus globalement des autres associations de parents d'élèves en ce qui concerne la nouvelle gouvernance du système éducatif.

Enfin, nous sommes entrés en contact avec une personne travaillant pour le cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire. Cette dernière nous fera part de la vision du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire concernant le nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB.

**Figure 3: tableau synthétique des personnes contactées**

<b>Personnes interrogées</b>	<b>Ville où l'entretien a eu lieu</b>	<b>Date</b>	<b>Catégorie d'appartenance</b>
Secrétaire général du secteur enseignant d'une organisation syndicale	Bruxelles	07/02/2018	Représentant des organisations syndicales
Experte en pédagogie	Liège	22/03/2018	Expert universitaire
Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau officiel)	Liège	04/04/2018	Représentant des Fédérations de Pouvoirs organisateurs
Le secrétaire général et le vice-président d'une organisation représentative des associations de parents d'élèves	Ottignies	12/04/2018	Représentant des associations de parents d'élèves
Expert ayant présidé un groupe de travail du Pacte sur la gouvernance	Bruxelles	17/04/2018	Expert universitaire
Expert en pédagogie	Louvain-La-Neuve	22/05/2018	Expert universitaire
Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau libre)	Par téléphone	04/07/2018	Représentant des Fédérations de Pouvoirs organisateurs
Représentante du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire	Bruxelles	19/07/2018	représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire

### **3.3 Limites de la méthodologie**

Dans cette section, nous allons évoquer les critiques et les limites qui peuvent être adressées à la méthodologie. Tout d'abord, nous aurions voulu nous entretenir avec des représentants de l'Inspection haut placés pour récolter leur conception des choses en la matière. Cependant, nous avons malheureusement dû essuyer pas mal de refus du fait de leur emploi du temps surchargé. Ensuite, nous aurions également voulu entrer en relation avec un autre secrétaire général d'une organisation syndicale, mais nos demandes furent non accompagnées de réponses. Dès lors, nous dûmes nous contenter de la position d'une seule organisation syndicale, même si elle s'est également fait porte-parole des autres organisations. Enfin, nous regrettons le fait de ne pas avoir pu entrer en contact avec plus de deux représentants de Fédérations de Pouvoirs organisateurs. Nous sommes conscients que les propos qui seront relatés dans la partie suivante pour le compte « des » organisations syndicales et « des » Fédérations de Pouvoirs organisateurs ne les représentent pas forcément dans leur ensemble.

## 4. Approche empirique

Cette partie sera divisée en deux grands points. Premièrement, nous énoncerons le positionnement des différents acteurs interrogés en regard des principes du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB. Nous essayerons également d'identifier les positions qui convergent et celles qui divergent. Deuxièmement, nous tenterons de comprendre pourquoi, en dépit de certains désaccords, les différents acteurs interrogés ont accepté d'adhérer au nouveau mode de gouvernance tel qu'il est proposé dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central.

### **4.1 Positionnement des acteurs interrogés en regard des principes du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB**

Dans cette partie, nous allons faire parler le terrain. Nous avons été à la rencontre de différents acteurs que nous avons décidé de regrouper dans cinq catégories différentes (représentant des organisations syndicales, représentant des Fédérations de Pouvoirs organisateurs, représentant des associations de parents d'élèves, expert universitaire et représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire) et nous allons désormais exposer leur positionnement par rapport au nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB et plus particulièrement en regard de ses principes majeurs. Nous présenterons le positionnement des différentes personnes interrogées en avançant catégorie par catégorie.

Après l'exposition des différents points de vue, nous tenterons d'identifier parmi les différentes positions des acteurs, celles qui convergent et celles qui divergent.

#### **4.1.1 Positionnement des organisations syndicales**

Dans cette sous-section, nous allons tenter de mettre en évidence le positionnement des organisations syndicales par rapport aux principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB. Pour ce faire, nous retranscrivons des extraits d'entretiens et nous confronterons ceux-ci avec notre approche théorique.

Tout d'abord, le représentant d'une organisation syndicale avec lequel nous nous sommes entretenus nous a donné la vision des organisations syndicales en ce qui concerne le renforcement d'autonomie des acteurs locaux prévu par le Pacte d'excellence. À cet égard il dit notamment :

« Notre souhait dans le pacte, c'est que les référentiels soient beaucoup plus cadrés et qu'on ne laisse pas autant de libertés par rapport au réseau. Nous ne sommes pas opposés à l'idée d'autonomie, mais il faut que ce soit une autonomie pour plus de cohérence et non pour plus de concurrence. Vous savez vous avez des élèves qui changent d'écoles, il ne faut pas l'oublier, en raison d'un déménagement ou parce qu'ils doublent. Ils changent d'école, ils changent de réseau et donc ils changent de programme. Il faut assurer plus de cohérence d'où l'importance de la définition d'objectifs généraux par l'autorité centrale et le contrôle du respect de ceux-ci dans toutes les écoles via des évaluations par des DCO. »

Cet extrait d'entretien s'inscrit parfaitement dans le 3<sup>ème</sup> principe que nous avons dégagé de la littérature scientifique et qui concerne les outils d'évaluations. Les syndicats semblent voir d'un bon œil les évaluations exercées par l'autorité publique décentralisée, car, selon eux, elles vont brimer les libertés des Pouvoirs organisateurs et assurer plus de cohérence pour l'ensemble du système éducatif de la FWB. En outre, cet extrait nous apprend que les syndicats ne sont pas opposés à l'idée d'autonomie, à condition qu'elle favorise la cohérence.

Ensuite, la même personne interrogée nous a fait part de la crainte qu'ont les syndicats par rapport aux conséquences du nouveau type de gouvernance proposé par le Pacte d'excellence. À ce sujet, il dit :

« Notre inquiétude sur ce nouveau type de gouvernance, c'est que ce soit un pilotage de management privé. C'est votre faute si vous avez trop d'échecs, remettez-vous en cause et on met la pression sur l'équipe pédagogique. C'est l'idée du New Management Public, ça c'est notre crainte. »

Cet extrait d'entretien relève du 4<sup>ème</sup> principe concernant les outils d'action publique qui organisent les conséquences des évaluations. Or, ici, on voit que les syndicats semblent réticents aux conséquences organisées par ce nouveau type de gouvernance. De fait, ils craignent que le nouveau pilotage par contractualisation exerce sur l'équipe pédagogique une pression en cas d'un taux d'échecs trop important. Cette vision des choses reflète la crainte qu'ont les syndicats de voir s'imposer une forme d'accountability propre aux pays anglo-saxons, telle que nous l'avions décrite dans notre partie théorique. Par ailleurs, on pourrait également inscrire cet extrait dans le premier principe qui concerne le changement de paradigme politique. Cependant, contrairement à la littérature scientifique, les syndicats semblent ne pas voir que ce nouveau mode de gouvernance est lié à une nouvelle façon de concevoir l'école et pour laquelle le recours à des mécanismes issus du New Management Public en est un corollaire.

Enfin, le représentant syndical nous a également fait part d'une position partagée par l'ensemble des acteurs du pacte, à savoir la nécessité d'instaurer un tronc commun qui débute dès la maternelle avec un système de remédiation efficace pour éviter un triage trop précoce. Cette vision partagée découle d'une série de constats posés à partir d'indicateurs. Ses propos sont les suivants :

« Il faut commencer en maternel pour l'accompagnement et la remédiation. Il faut traiter le problème à la source et c'est ce que l'ensemble des acteurs qui ont signé le pacte pensent, associations de parents, P.O., organisations syndicales et cabinet puisque la Ministre est quand même à la manœuvre. Nous on est persuadé par ça, mais il faut que tous les moyens soient là aussi, formation des profs, heures de remédiation. Il faut qu'on mette en place un système de remédiation efficace dès la maternelle. Le pacte d'excellence les profs n'en veulent pas parce qu'il est trop flou. Il repose sur toute une série d'indicateurs non maîtrisés et même pas connus par les professeurs. Mais nous on sait qu'il y a par exemple 20 % d'échec en fin de primaire et ce n'est pas normal ou bien qu'entre 2004 et 2014, il y a 20% en moyenne d'augmentation de la population de l'enseignement spécialisé, ce n'est pas normal. Ça veut dire qu'on a 20% d'enfants handicapés en plus qui sont je m'excuse du terme hein mais 'débiles' en plus, on sait que ce n'est pas vrai. Donc l'ensemble des acteurs du pacte était d'accord pour dire qu'il fallait un tronc commun qui commence dès le maternel avec un système de remédiation pour empêcher le triage très tôt. »

Cet extrait d'entretien peut être confronté au 2<sup>ème</sup> principe concernant le fait de gouverner par des indicateurs. En effet, la volonté commune des acteurs du pacte de réformer le tronc commun provient de constats établis à partir d'indicateurs. On voit très bien que les indicateurs sont des outils permettant de réguler le système éducatif. Ce qui est également très intéressant dans les propos figurant ci-dessus, c'est la crainte affichée par les enseignants par rapport aux réformes proposées par le Pacte d'excellence. Selon l'informateur, cette appréhension trouverait son origine dans une absence de maîtrise voire une non-connaissance des indicateurs par les différents professeurs. Cette idée nous permet de faire un lien avec la littérature scientifique où nous avons vu que la définition et l'utilisation des indicateurs pouvaient faire l'objet d'un débat critique, en ce sens qu'ils nécessitent des compétences bien spécifiques pour se voir être maîtrisés.

#### 4.1.2 Positionnement des Fédérations de Pouvoirs organisateurs

Dans cette sous-section, nous allons tenter de faire ressortir le positionnement des Fédérations de Pouvoirs organisateurs par rapport aux principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du



système éducatif en FWB. Pour ce faire, nous retranscrivons des extraits d'entretiens et nous confronterons ceux-ci avec notre approche théorique.

#### *4.1.2.1 Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau officiel)*

Un des représentants de Fédérations de Pouvoirs organisateurs avec lequel nous nous sommes entretenus, nous a fait part d'un point sur lequel il y a eu une forte opposition entre P.O. et syndicats durant les séances de travaux sur le Pacte. Ce point en question concerne la formation continuée des enseignants. À ce sujet, il dit :

« Prenons un cas tout simple qui a fait l'objet de vifs échanges entre syndicats et P.O., la formation continuée des enseignants. La question était toute simple : 'est-ce qu'on peut exiger des enseignants qu'ils se forment durant les congés scolaires. Ben voilà, moi en tant que réseau, j'aurais tendance à dire pourquoi pas, les syndicats moins. Franchement, nous on ne trouvait pas ça terrible d'exiger de la part des enseignants qu'il se forme trois jours en dehors des jours de scolarité, pendant les congés scolaires, parce que un enseignant qui n'est pas dans l'école, qui va se former ailleurs, ben c'est des enfants qui doivent se dispatcher dans d'autres classes et c'est le bordel. Pour un Pouvoir organisateur, ça peut être emmerdant de recevoir des parents qui râlent parce que leurs gamins ne sont pas scolarisés convenablement parce qu'ils sont dispatchés dans des classes. Mais les syndicats vont essayer de freiner ça, en disant on se calme par rapport à ça. Les Syndicats ont même dit : 'si on continue de parler de ça, on remet l'existence des réseaux sur la table'. Ça été dit, puis il y a eu un froid dans la réunion. »

Cet extrait d'entretien s'inscrit dans le 4<sup>ème</sup> principe du nouveau modèle de gouvernance des systèmes éducatifs concernant les outils qui organisent les conséquences des évaluations et de la reddition de comptes. Ici, nous pouvons clairement voir qu'il existe une divergence entre P.O. et syndicats sur l'organisation des outils visant à renforcer le pouvoir d'action des enseignants, à savoir les mesures de formation continuée. Les syndicats refusent catégoriquement que les jours de formations continuées aient lieu durant les congés scolaires.

Toujours en ce qui concerne les outils d'actions publiques organisant les conséquences des évaluations et de la reddition de comptes, le même informateur expose la position des P.O. concernant l'outil de contractualisation du pilotage entre l'autorité centrale et les établissements. Pour que le pilotage par contractualisation fonctionne, il est nécessaire que s'opère une scission entre le pouvoir régulateur et

le pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la FWB. L'extrait d'entretien ci-dessous est évocateur :

« Ce qui pose énormément de difficultés pour le moment et tous les réseaux sont unanimes là-dessus y compris le réseau WBE (Wallonie-Bruxelles Enseignement), c'est l'idée que ça n'a aucun sens que la Ministre soit la ministre de tout le monde, mais en même temps la Ministre d'un réseau. »

Par ailleurs, le même informateur nous donné la position des Fédérations de P.O. par rapport à un acteur privé important, à savoir le bureau de consultance McKinsey. Il nous expose le rôle qu'a joué McKinsey et surtout le rôle qu'il sera amené à jouer auprès des P.O.

« Nous on travaille avec McKinsey, mais tous les réseaux travaillent aussi avec, sauf la FESLI à ma connaissance. Mais c'est un secret de Polichinelle. C'est un acteur qui a un certain poids. Ce qu'on sait c'est que Milquet, du temps où elle était Ministre de l'Éducation, a fait appel à McKinsey pour faire un bilan de la santé du système éducatif. À ce moment là, ils ont eu accès à une série de bases de données et ils ont fait des rapports. Tous les constats posés par McKinsey vont aboutir à la mise en place des groupes de travail du Pacte. Mais McKinsey n'était plus présent au moment du travail effectué par les différents groupes de travail. Puis, après ils sont revenus vers les différents Pouvoirs organisateurs pour leur proposer leur aide en leur disant voilà ce que le pouvoir régulateur attend de vous, on pense que ça va être compliqué, on est là pour vous aider dans la conception des plans de pilotage. Ils ont une très bonne maîtrise des indicateurs, quantitativement ils sont très forts. Ils nous aident juste, ils nous accompagnent juste, c'est quasiment gratuit donc pourquoi refuser, c'est débile. Mais un moment avec le temps qui est imparti, je pense que toutes les Fédérations de P.O. ont fait le même calcul. Tout ce qu'on peut prendre de l'extérieur comme expertise, on le prend. Donc ce qu'il se passe, c'est que McKinsey accompagne les différents P.O. C'est confidentiel, mais bon, tous les réseaux savent bien qu'ils travaillent avec McKinsey. Eux ils jouent en inter-réseaux, car ils refilent le même produit à tout le monde. Voilà, il faut le reconnaître, moi je travaille avec quelques personnes de chez eux, ils ont un côté agaçant, mais ils ont une force de frappe, car ils sont forts dans la gestion de projet. Ils n'ont pas accompagné tout le projet du pacte, mais ils sont à l'origine et à la fin. Ils n'ont pas participé aux négociations, ce n'est pas eux qui ont établi l'avis du Groupe central, même s'ils n'étaient pas là physiquement, ils étaient quand même là. »

On peut lier l'extrait d'entretien ci-dessus avec le 2<sup>ème</sup> principe que nous avons dégagé de la littérature scientifique, à savoir le fait de gouverner par des indicateurs. Au vu des dires de l'informateur, il semble que les P.O. acceptent de collaborer avec McKinsey pour deux raisons. Premièrement, selon l'informateur, il propose des services presque gratuits. Deuxièmement, il semble avoir une bonne maîtrise des indicateurs, des données chiffrées et donc semble être dans une position de force par rapport aux P.O., qui semblent ne pas être préparés. En conséquence, cet acteur semble plaire aux P.O., car il semble être dans la capacité de leur offrir un appui logistique non négligeable et très utile dans le cadre d'une gouvernance par les résultats.

#### 4.1.2.2 Représentant d'une Fédération de Pouvoirs organisateurs (réseau libre)

L'autre représentant de Fédérations de Pouvoirs organisateurs avec lequel nous avons eu l'occasion d'échanger, nous a donné la vision des P.O. de son réseau en ce qui concerne l'autonomie. Ce que l'on peut constater à travers l'extrait d'entretien figurant ci-dessous, c'est que la notion d'autonomie n'est pas considérée de la même façon que chez les syndicats.

« Si on s'intéresse à l'histoire, on peut voir que notre enseignement a été très performant parce qu'à une certaine époque les établissements étaient très autonomes. Puis, on a centralisé et on se rend compte que ça marche beaucoup moins bien, mais c'est clairement à ce niveau-là qu'il fallait agir, aller vers plus d'autonomie. Pour nous il fallait redonner une autonomie aux établissements pour qu'ils s'adaptent en fonction de leur public et sortir de ce dirigisme qui vient d'en haut, certes plein de bonne volonté, mais non adapté au terrain qui est multiple et variable. Laissons à chaque école le soin de déterminer ce qui est le plus opportun dans son contexte. »

Selon ce même informateur, l'outil d'action publique qu'est le pilotage par contractualisation ne participera pas à exercer une pression plus grande sur certains types d'établissements dans la mesure où les contrats d'objectifs seront adaptés au niveau local et proposés par l'établissement en fonction de sa réalité.

Ensuite, la même personne a confirmé les propos tenus par l'autre représentant de Fédérations de P.O. en nous expliquant que la séparation entre le pouvoir régulateur et le pouvoir organisateur était une condition *sine qua non* pour la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance. De fait, il dit :

« Pour nous, si on veut que le nouveau mode de gouvernance fonctionne, il est absolument nécessaire que l'autorité publique soit impartiale, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas à la fois régulatrice et opératrice. Elle doit resserrer son action sur sa fonction de régulation et abandonner sa fonction actuelle d'opérateur. En clair, le réseau actuel organisé par la FWB, dont le P.O. est la Ministre, doit devenir comme tous les autres réseaux un réseau subventionné, sinon ça voudrait dire qu'il passe un contrat avec lui-même, ce qui n'a pas de sens. C'est une condition *sine qua non* pour que ça fonctionne. »

Par ailleurs, l'informateur en question semble être conscient que la réforme qui s'opère est liée à un changement de paradigme où l'école est désormais vue comme un système de production devant rendre des comptes sur ses résultats.

« Ce qui se passe dans l'enseignement, ça se passe déjà ailleurs. En fait, on va demander à des responsables de fixer leur feuille de route et leur contrat stratégique. On va demander à l'école des comptes. Au niveau managérial c'est pas une mauvaise stratégie, on va dire à la personne voilà qu'est ce que tu peux faire et puis on pourra toujours lui dire après, ben c'est toi qui t'es fixée tes objectifs. »

Enfin, il nous a fait part d'une crainte concernant la possible existence d'une « double inspection ». Avec le nouvel outil d'action publique (la contractualisation) qui va être mis en place, il sera prévu des évaluations des contrats d'objectifs à mi-chemin (3ans) et en fin de parcours (6ans) par un DCO. Cependant, l'informateur craint que les missions des inspecteurs soient maintenues dans un premier temps et ce simultanément à la mission effectuée par les DCO.

« Dans le pacte d'excellence, se trouve l'idée d'un rééquilibrage entre les inspecteurs actuels et ce qu'on appelle les DCO. Le problème c'est que dans la note de gouvernement relative à la réorganisation du Service Général de l'Inspection, il est prévu de maintenir le cadre d'inspecteurs actuel jusqu'en 2023, ce qui est problématique. On risque de se trouver face à une double inspection. »

#### 4.1.3 Positionnement des associations de parents d'élèves

Dans cette sous-section, nous allons tenter de mettre en évidence le positionnement des associations de parents par rapport aux principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en

FWB. Pour ce faire, nous retranscrivons des extraits d'entretiens et nous confronterons ceux-ci avec notre approche théorique.

Tout d'abord, il est intéressant de voir que les associations de parents tiennent un discours identique à celui des Pouvoirs organisateurs en ce qui concerne la séparation entre le pouvoir régulateur et le pouvoir organisateur organisé par la FWB. De surcroît, les associations de parents nous apprennent que l'ensemble des acteurs du pacte est unanime à ce sujet. Il est nécessaire que le pouvoir politique soit scindé du réseau WBE pour que le pilotage par contractualisation puisse fonctionner, en témoignent les propos du vice-président d'une organisation représentative des associations de parents que nous avons interrogé.

« Pour le moment, il y a un dossier politiquement très chaud concernant la séparation du réseau WBE avec la différenciation du pouvoir organisateur et du pouvoir régulateur. Le pouvoir politique étant le pouvoir régulateur, mais étant également pouvoir organisateur aujourd'hui. Donc c'est la Ministre qui est responsable du P.O. Et là tous les acteurs sont d'accord pour dire que c'est indispensable et les premiers à le demander depuis longtemps, c'était le réseau WBE lui-même. À ce propos, j'ai une anecdote : le patron du réseau WBE a dit un jour en réunion qu'il était extraordinaire de se dire que la Ministre en tant que cheffe de P.O. ne pouvait pas féliciter son propre réseau, parce que politiquement, elle est ministre et elle doit garder une certaine neutralité et que lui en tant que patron du réseau, il ne peut pas critiquer la Ministre quand il y a des réformes qui ne lui conviennent pas [rires]. C'est intenable. Tant qu'il n'y aura pas cette séparation, les autres réseaux n'accepteront pas de jouer le jeu. »

En outre, les associations de parents d'élèves voient d'un bon œil l'instauration du nouvel outil d'action publique qu'est le contrat d'objectifs. Cela peut facilement se comprendre dans la mesure où les parents pourront faire entendre leur voix lors de la conception des plans de pilotage et ça les deux acteurs interrogés nous l'ont répété à plusieurs reprises. Par ailleurs, il est intéressant de voir que les associations de parents semblent également favorables aux conséquences organisées par ce nouvel outil d'action publique. Ce positionnement des associations de parents en faveur des conséquences organisées par le contrat d'objectif peut se comprendre, en ce sens qu'elles augmentent la visibilité des parents. Deux extraits d'entretien récoltés auprès du secrétaire général d'une organisation représentative des associations de parents sont assez explicites à cet égard :

« L'avancée très grande c'est qu'il y a une perspective d'évaluation des enseignants, même nommés avec possibilité qu'il soit mis fin à leur fonction. Mais c'est surtout

les P.O. qui insistaient là-dessus. Cela étant, les sanctions arriveront dans des cas très rares, il faut vraiment une incompétence totale de l'enseignant ou bien un refus manifeste de l'enseignant de rentrer dans le système. Par exemple, un professeur qui dit moi je ne veux jamais rencontrer les parents et qui dit : 'non non c'est pas mon affaire les parents'. Mais ça existe sur le terrain hein. Donc nous pour ce genre de chose nous considérons qu'il s'agit d'un grand pas en avant. »

« Un contrat d'objectifs sans sanction c'est inefficace, ça ne sert à rien et donc le fait qu'il y ait possibilité de sanctions, c'est très sain. Par exemple, si on prend l'article 69 du décret Missions qui institue le conseil de participation avec l'obligation de deux réunions minimum par an. Aujourd'hui dans plus d'une école sur deux, il n'y a pas de conseil de participation et il y a des P.O. et des directions qui disent nous, on n'en veut pas. Les parents ont beau dire que ce serait très intéressant, les écoles s'en foutent, elles rigolent. De toute façon, elles n'encourent aucunes sanctions si elles ne l'instituent pas. »

S'agissant de McKinsey, les associations de parents ne considèrent pas qu'il ait eu le moindre impact dans l'élaboration de la nouvelle gouvernance. Selon eux, cette nouvelle gouvernance s'inscrit avant tout dans un des principes majeurs du nouveau mode de gouvernance, à savoir le changement de paradigme politique. À ce sujet, l'un des deux informateurs est clair :

« À ma connaissance, McKinsey n'a pas rédigé une ligne de l'avis n°3 et même si c'était le cas et qu'il avait réussi à glisser des textes, comme tout bon lobbyiste peut le faire, qui ne plaisaient pas aux acteurs, on les aurait supprimés. La perspective de pilotage et de nouvelle gouvernance est une perspective davantage inscrite dans des références néo-libérales et du New Management Public, euuuhhh mais il faut être rassuré non McKinsey n'a pas manipulé tous les acteurs et dans le groupe de travail gouvernance et pilotage, ils n'ont jamais siégé. »

#### 4.1.4 Positionnement des experts universitaires

Dans cette sous-section, nous allons tenter de mettre en évidence le positionnement des experts universitaires par rapport aux principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB. Pour ce faire, nous retranscrivons des extraits d'entretiens et nous confronterons ceux-ci avec notre approche théorique.

#### 4.1.4.1 *Experte en pédagogie*

Une experte en pédagogie avec laquelle nous nous sommes entretenus semble aller dans le même sens que la littérature scientifique et reconnaît très clairement qu'on bascule vers un nouveau type de gouvernance qui dépasse un simple pilotage « mou ». Néanmoins, elle reste circonspecte en ce qui concerne la traduction de ce mode de gouvernance dans les faits.

« Pour moi, il y a un basculement. On n'est plus désormais dans un pilotage ou une accountability réflexive, on se rapproche de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons. Philosophiquement on bascule, maintenant dans les faits est-ce que les gens ne vont pas réussir à transformer quelque chose qui met plus la pression en quelque chose de plus mou ou de plus bienveillant que l'intention initiale. Ça je ne sais pas... »

Ensuite, elle semble confirmer l'impact qu'a joué McKinsey en amont des travaux du pacte et surtout le rôle qu'il pourra jouer dans les écoles en aidant ces dernières à comprendre le nouvel outil d'action publique qu'est le contrat d'objectifs. Cependant, elle pense que cet acteur semble convaincu de l'efficacité du nouveau type de politique, alors qu'ils n'ont aucune connaissance de la littérature scientifique à cet égard.

« Il ne faut pas négliger l'impact de McKinsey, même si je n'arrive pas à en cerner l'exact rôle. Il a terriblement infiltré avec la bénédiction de la Ministre Milquet ou devrais-je dire McMilquet [rire]. Voilà, vous devez savoir que le bureau offre ses services gratuitement au ministère, c'est écrit nulle part, mais vous trouvez facilement d'autres personnes que moi qui vous le diront. Je ne m'avance pas à la légère là-dessus, ils sont véritablement présents et j'ai entendu dire récemment que McKinsey offrait ses services aux écoles pour les aider à élaborer leur plan de pilotage. C'est un bureau de consultance et ils ont une connaissance très superficielle de la littérature scientifique et ils surfent sur ce qui est dans l'air du temps et je les vois très bien être convaincus que cette politique est très efficace sur la base d'une connaissance de la littérature très superficielle. J'avais l'impression que depuis l'arrivée de Schyns au poste de Ministre, McKinsey était beaucoup plus en retrait, mais récemment via ce qu'il se passe au niveau des écoles, on les a peut-être mis un peu dehors par la porte et ils sont rentrés par la fenêtre. »

Par ailleurs, elle semble être très critique à l'égard de ces nouvelles politiques éducatives de régulation par les résultats qui reposent en permanence sur des évaluations. Les propos qui suivent s'inscrivent parfaitement dans le troisième principe de ce nouveau mode de gouvernance axé sur la centralité des

outils d'évaluation. Cependant, elle émet certaines réserves à l'égard de l'efficacité de ces dispositifs d'évaluation.

« Un certain nombre d'acteurs pensent que ce sont des politiques efficaces et moi je pense que l'efficacité et le bénéfice pour l'équité de ce genre de politique n'est pas prouvé. C'est la même chose dans les universités, on évalue tout le temps pour des bénéfices qui ne sont pas prouvés par la littérature scientifique. »

Elle nous fait également savoir que dans le processus d'élaboration de l'avis n°3 du Groupe Central, certains acteurs ont eu plus de poids que d'autres dans les choix à opérer.

« Un moment tout le travail réalisé dans les différents groupes remontent vers le Groupe central et là c'est typiquement la Commission de pilotage sans les experts. Donc c'est les P.O., les syndicats, les associations de parents. Moi je n'y suis pas dans ce Groupe central. Et certains, très critiques par rapport au Pacte, disent que les P.O. ont un pouvoir très important là-dedans. Bon les associations de parents, c'est mignon, mais ce n'est pas eux qui font le poids. Donc c'est les P.O., les syndicats et le pouvoir politique qui font le tri dans cette masse immense qui remonte. »

#### 4.1.4.2 *Expert en pédagogie*

Tout comme la première experte en pédagogie, le second expert en pédagogie, avec lequel nous sommes entrés en contact, a tenu des propos allant dans le sens de la littérature scientifique et ses propos peuvent être compris à la lumière du premier principe concernant un changement de paradigme politique.

« Le nouveau type de gouvernance dont il est question dans le pacte s'inscrit dans une déferlante globale de transformation de la gestion publique. Dans le champ de l'Éducation, l'État est de moins en moins éducateur et il devient de plus en plus régulateur. Et donc un État régulateur, c'est un État qui définit des objectifs, qui contractualise avec un certains nombres de prestataires, qui apporte les ressources permettant aux prestataires de travailler. Tout ça est fait à partir d'un pilotage par les résultats qui permet de documenter l'efficacité des prestataires, dans la plupart des cas, qui met en concurrence les prestataires et qui récompensera les plus performants et punira les moins efficaces. La Belgique et plus particulièrement la Communauté française ne fait que copier ce qui se passe ailleurs en raison du contexte socio-



économique mondialisé. Ainsi, les savoirs sont peu à peu remplacés par des compétences, etc. »

Par ailleurs, ce même expert partage de nouveau une vision identique à celle de sa collègue en ce qui concerne le basculement philosophique et les conséquences prévues par le nouvel outil d'action publique qu'est la contractualisation. À cet égard, il est même un peu plus explicite et nous donne des exemples :

« Avec le pacte d'excellence, on monte d'un cran, on n'est plus seulement dans la réflexivité. On annonce qu'il y aura un suivi rapproché, qu'il y aura des indicateurs, des mécanismes de sanction, etc. Ce qui est intéressant, c'est que aux Etats-Unis où ils ont été extrêmement volontaristes sur ce type de politique et bien ils ont commencé à faire marche arrière. Ils ont commencé à comprendre que ces politiques de responsabilisation accompagnées de punitions et de sanctions, ça aidait bien peu à faire monter l'efficacité des systèmes éducatifs. En plus, il y a plein de recherches scientifiques qui montrent que les effets bénéfiques apportés ne sont pas là. En ce qui concerne le Pacte, moi je ne suis pas convaincu que c'est génial, mais comme c'est soft dans un pays soft, je ne suis pas convaincu qu'on en fera grand-chose. Mais bon, ce genre de politique fait du bien à l'autorité publique centrale, car ça lui donne l'impression de savoir ce qui se passe, de réguler et ça la pauvre autorité publique dans un système comme le notre en a besoin, car ils sont conscients qu'ils ne régulent pas grand-chose. »

Toujours en lien avec les conséquences prévues par le pilotage par contractualisation, l'expert interrogé nous dit que ce dernier peut avoir un effet néfaste sur les enseignants et induire un changement de comportement chez ceux-ci.

« Par ailleurs, ces politiques de régulation par les résultats induisent aussi des effets négatifs sur les professeurs. La littérature scientifique démontre notamment que les enseignants, par crainte de ne pas obtenir de bons résultats aux évaluations, adoptent des comportements de repli. Par exemple, ils auront tendance à faire du teaching for test, c'est-à-dire entraîner les élèves tout au long de l'année pour qu'ils réussissent en focalisant les apprentissages sur les compétences de base testées. »

#### 4.1.4.3 *Expert ayant présidé un groupe de travail du Pacte sur la gouvernance*

Comme il est expliqué dans la méthodologie, le dernier expert interrogé n'est pas un expert pédagogique, mais il a joué un rôle important dans la participation à l'élaboration de la nouvelle gouvernance du système éducatif, étant donné qu'il a présidé un groupe de travail sur la gouvernance et le pilotage. Tout d'abord, cet informateur nous a donné sa vision des choses en ce qui concerne le rôle occupé par McKinsey dans les travaux du pacte. Il nous a très clairement dit que McKinsey n'a jamais infiltré aucun des groupes de travail du Pacte et semble aller dans le même sens que les autres informateurs à ce sujet. Il en va de même pour l'aide quasi gratuite que propose McKinsey aux différents établissements pour la conception de leur plan de pilotage. Cependant, il apporte un élément d'information nouveau par rapport aux autres informateurs, il nous dit que McKinsey a joué en réalité un rôle durant la phase d'élaboration. En effet, il a participé à l'évaluation de l'impact budgétaire des différentes idées conçues dans les groupes de travail et qui sont remontées jusqu'au Groupe central.

« McKinsey, c'est une réalité et c'est un fantasme. J'ai vu leur rôle de très très près. Mais jamais ils n'ont infiltré notre groupe de travail. Par contre, ils sont intervenus quand toutes les idées sont remontées des groupes de travail vers le Groupe central, car il fallait évaluer leur impact budgétaire et là il n'y avait que eux qui étaient capables de faire ça. Pour la Ministre, il n'y avait que eux pour faire l'évaluation de l'impact budgétaire. Personne d'autre n'aurait été capable de le faire. Ils ont des techniques d'analyse financière que les autres n'ont pas et donc ils ont éclairé la Ministre là-dessus, car ils ont des moyens de faire des projections. Mais c'est le Groupe central qui a défini les priorités sur base d'estimations financières faites par McKinsey. Mais, McKinsey a très peu joué là-dedans. Je sais que les gens adorent le croire, mais c'est vraiment avoir une très piètre idée de ce que sont les acteurs politiques, les patrons des réseaux et les grands acteurs des syndicats que de croire qu'ils peuvent se laisser influencer par un consultant. Attendez, ce n'est pas Etienne Michel du SEGEC ou les pontes de la FGTEB et de la CSC qui vont se laisser influencer. McKinsey savait qu'il avait un handicap de légitimité majeur. Cela étant, il s'est constitué une légitimité avec le temps, car maintenant je vois les réseaux qui mobilisent McKinsey pour les aider et éclairer les P.O. Mais tous les réseaux utilisent McKinsey, SEGEC, CECP, un peu FELSI, WBE je ne pense pas. Ils seraient bien cons de ne pas y recourir, car c'est financé par du mécénat, ça ne leur coûte pas grand-chose. Les réseaux ont besoin de gens pour les aider, car ils ont l'impression d'être dépassés. Mais pour revenir sur l'implication de McKinsey durant les groupes de travail, il n'y a pas une ligne du travail qui a été rédigée par

McKinsey. Moi je le sais pour mon groupe, c'est moi qui ai tout écrit avec les membres du groupe de travail. »

Par ailleurs, outre la non-présence et la non-implication de McKinsey durant les séances de travail, il nous a également dit que dans son groupe de travail il a eu affaire à de fortes oppositions entre les syndicats et les P.O. au sujet des conséquences de cette nouvelle forme de gouvernance et notamment sur l'ajout d'heures en présentiel des enseignants.

« Mais je vous jure que si McKinsey avait par exemple dicté trois lignes de notre travail, je me faisais tuer par les responsables syndicaux, je me faisais tuer ! Les autres ils auraient encore accepté, le SEGEC, il s'en fout. Franchement, s'il aime bien le truc, il le prend et il dit : 'c'est McKinsey, je m'en fous, ça ça nous convient, on le prend. Ce groupe de travail a surtout fait l'objet de vifs échanges entre syndicats et P.O. Trois fois les syndicats ont menacé de faire exploser le groupe. Ils veillaient au grain, c'était les grands pontes, ceux qui parlent dans les journaux. Ces gens-là, ils vont pas accepter de se faire exploser. Ils l'ont dit d'ailleurs ; 'si on accepte votre truc, nous on est mort demain dans nos assemblées syndicales'. Il y avait un point majeur. Le point majeur, c'était que si vous voulez changer fondamentalement les dynamiques scolaires, il faut accepter plus de pratiques collaboratives et accepter les individualisations de certains élèves qui posent problème. Or, pour ça il faut ajouter des heures de présentiel, c'est le tabou syndical absolu. C'est dire à des enseignants : 'non, non il est 4h, mais vous ne partez pas'. »

De plus, cet informateur nous a apporté un élément d'information crucial. Il nous a fait comprendre comment les différents acteurs du pacte sont arrivés à une vision commune sur le nouveau modèle de gouvernance et ses différents outils d'action. Selon lui, cette vision commune a émergé au fil des réunions, elle n'était pas présente au début. C'est à travers une véritable approche constructiviste et interactionniste que la vision commune a pris forme. Au vu des dires figurant ci-dessous, la vision commune semble s'être cristallisée autour de cette idée de responsabilité collective, impliquant tous les acteurs de l'enseignement.

« Au début, il n'y avait pas de vision commune entre les différents membres du groupe de travail sur la gouvernance. Je ne savais pas par quoi commencer moi. Donc, on est parti de la notion de contrat et je disais : 'est-ce qu'on prend contrat au sérieux ?' Ouais. Bon, si contrat on le prend au sérieux, ça veut dire qu'on prend le mot autonomie au sérieux. Tout le monde a été d'accord là-dessus, encore que les syndicats n'aiment pas trop ça, car côté patronal 'autonomie' ça voulait dire on fait

ce qu'on veut, on licencie. Du côté des P.O., autonomie on prend tout ce qu'on peut. Coté Syndical, autonomie, ça peut être dérive sociale, donc attention. Il y a eu affrontement sur la notion d'autonomie, mais autonomie quand même, il pouvait y avoir accord. Au fil des semaines, j'ai commencé à voir des lignes de convergences qui surgissaient peu à peu. Puis un jour, les syndicats n'étaient pas contents du tout avec cette histoire de responsabilisation et puis ils ont déposé un jour un truc en disant : 'nous on veut du leadership partagé, distribué à l'école. On a pas envie de petits chefs là au-dessus qui imposent leur truc'. J'ai reçu ça et je me suis dit ça c'est la chance, ça c'est fantastique, ça c'est vraiment une grande opportunité et là je me suis dit, ils nous offrent le chemin, car il faut ça. On doit refaire des acteurs collectifs et des dynamiques collectives et tout le monde sera d'accord avec ça. Ce qu'ils pensaient être un moyen de lutter contre le plan patronal est devenu tout de suite une excellente idée. Une fois que s'est cristallisée l'idée que la responsabilité devait être collective, c'était la voie royale et, là, la vision s'est cristallisée, mais c'était émergent. »

De surcroît, toujours par rapport à cette vision commune, il dit :

« Ce qui a permis aussi l'émergence d'une vision commune est le fait que le groupe n'était pas soumis au diktat de la Ministre. Tous les acteurs ont eu l'impression que c'était participatif et qu'aucun diktat ne venait d'en haut, du cabinet et que c'est ensemble qu'on a élaboré le truc. »

Enfin, il est conscient du fait que ce nouveau mode de gouvernance va engendrer un grand bouleversement du service d'inspection. Il nous en dit en peu plus que ce qui figure dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central. À cet égard, il précise bien que la personne qui sera chargée de la négociation et de l'évaluation des plans de pilotage est un DCO et que celui-ci ne doit pas être confondu avec des inspecteurs, même si ces derniers sont libres de déposer leur candidature pour le devenir.

« Un représentant de l'inspection a également pris part épisodiquement à notre groupe de travail et il a souffert. L'inspection va être revue. Libre aux inspecteurs de quitter le service d'inspection pour déposer leur candidature comme DCO, mais les DCO ce ne sont pas des inspecteurs. Donc, c'est un cataclysme pour le service d'inspection, c'est très très très douloureux. Je suis triste pour eux, mais j'avais conscience du drame qui se jouait pour eux. C'est une catastrophe, car certains se demandent s'ils ne vont pas devoir retourner à l'école comme instituteur ou comme

prof, alors que ça fait 12 ans qu'ils sont inspecteurs par exemple. Le service d'inspection va disparaître à moitié, car il restera un service d'inspection pour les établissements en écart de performance et ils feront de l'audit alors. »

#### 4.1.5 Positionnement du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire

Dans cette sous-section, nous allons tenter de mettre en évidence le positionnement du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire par rapport aux principes majeurs du nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB. Pour ce faire, nous retranscrivons des extraits d'entretiens et nous confronterons ceux-ci avec notre approche théorique.

La représentante du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire nous a d'abord fait comprendre que cette réforme de la gouvernance du système éducatif en FWB s'inscrit dans un nouveau modèle de gouvernance, celui que Maroy appelle « post-bureaucratique », avec des modes de coordination et de contrôle que sont la contractualisation et l'évaluation. Mais comme dirait Maroy, ce modèle est post-bureaucratique, mais il y a quand même toujours une part de bureaucratie. À ce sujet, elle nous a dit :

« Sans abandonner la gouvernance classique qui est celle d'adopter des lois etc, on a mis en place un autre dispositif qui est basé sur l'autonomie et la responsabilisation et qui permet d'essayer d'arriver au plus près des établissements. Le plus grand moment de ce pilotage, c'est la contractualisation entre le pouvoir régulateur et les établissements et d'avoir ce lien direct avec les établissements. »

Elle reconnaît aussi qu'a lieu un changement de paradigme politique :

« On nous a dit oui la gouvernance par objectifs, c'est une philosophie managériale inspirée des thèses néolibérales etc. Oui c'est vrai, on peut le voir comme ça. »

Comme tous les autres acteurs interrogés, elle est consciente de l'importance de la séparation entre le pouvoir régulateur et le pouvoir organisateur pour assurer le bon fonctionnement du nouvel outil d'action publique. Cependant, elle ajoute un élément d'information en disant que le décret sur cette matière n'a toujours pas vu le jour, car il nécessite la majorité des 2/3 au parlement de la Communauté française. Dès lors, ça semble compliquer la chose.

« Un des gros point de la réforme, c'est de devoir sortir le pouvoir organisateur du ministère. Ça c'est tout ce qu'on appelle la réforme de WBE et donc là c'est un des

gros sujets sur lequel on travaille actuellement. Il faut séparer, comme l'a fait la Flandre il y a 20 ans, et garder un réseau de la Communauté, mais qui ne soit plus complètement imbriqué dans l'administration, car ce qui est important dans la contractualisation, c'est qu'il y ait ce rapport d'extériorité entre le Pouvoir régulateur et les établissements. C'est vrai que ce serait bizarre, de continuer à avoir WBE qui est dedans, car ça voudrait dire qu'il contractualise avec lui-même. Mais la grande spécificité de ce dossier, c'est que le décret qui va organiser cette séparation a besoin de la majorité des 2/3 au Parlement, car c'est une réforme qui est organisée par le droit constitutionnel. Dès lors, le Gouvernement en place doit négocier avec tout le Parlement, ce qui rend le dossier compliqué. »

Elle nous fait également part de sa vision concernant McKinsey. Elle reconnaît que cet acteur privé a joué un rôle en amont du pacte en dressant un bilan chiffré de la santé du système éducatif en FWB. Elle reconnaît aussi qu'il a participé à l'évaluation de l'impact des différentes idées élaborées par les groupes de travail. Elle reconnaît aussi que la Communauté française n'a pas payé McKinsey pour le travail qu'ils ont réalisé.

« Pour calculer le budget, on a eu le soutien de McKinsey. Sur cet aspect là oui, mais pour le reste il n'était pas là. Ils n'ont infiltré aucuns groupes de travail. McKinsey a participé à la phase de diagnostic avant le Pacte. Ils ont dressé un bilan chiffré de la santé du système éducatif. Par contre, dans la phase d'élaboration, ils n'ont jamais pris part. On a juste eu besoin d'eux à la fin pour chiffrer le coût des différentes mesures prises par les groupes de travail. Mais vous savez dans les pays anglo-saxons, vous n'avez pas une proposition législative sans analyse d'impact, c'est inimaginable. On a été précurseur, car moi je suis convaincu de ça, parce que c'est utile pour la discussion et pour un moment pouvoir prioriser toutes les idées. Vous savez à aucun moment le Gouvernement n'a dit : 'moi ma priorité c'est ça ou ça'. Quand vous faites remonter, un moment vous mettez tout sur la table du gouvernement et vous dites : 'choisissez'. Mais nous on voulait que ça continue à rester les acteurs, mais du coup il fallait leur donner des éléments de choix et c'est pour ça que cette analyse d'impact était très importante. La Communauté française n'a pas dû payer McKinsey, parce qu'ils ont bénéficié d'un mécénat. »

L'informatrice nous a aussi exposé le fait que ce nouveau mode de gouvernance repose sur un outil d'action publique susceptible d'organiser des conséquences négatives pour les acteurs locaux qui ne veulent pas rendre des comptes à l'autorité publique. Elle a longtemps insisté sur le fait que ce

pilotage par contractualisation était assorti de mécanismes de sanction et que ce côté là était novateur pour l'enseignement en FWB. Le court extrait d'entretien ci-dessous en est un bon résumé.

« Un point important de cette réforme, c'est qu'on n'est plus dans un soft pilotage. Maintenant, des mécanismes de sanctions sont prévus ».

Enfin, elle nous a fait part du point de vue des syndicats et des P.O. sur l'instrument d'action publique dont il est question avec le nouveau modèle de gouvernance.

« Les syndicats trouvaient intéressant l'idée du renforcement du pouvoir régulateur avec l'établissement. Les réseaux eux étaient plus circonspects, parce que quelque part eux ce qu'ils voient c'est le renforcement de leur rôle. Philosophiquement, les réseaux s'ils avaient pu imaginer une nouvelle gouvernance, ils n'auraient peut-être pas pensé au lien direct entre le régulateur et l'établissement. Mais tous étaient d'accord, car ils savaient qu'il y avait un problème avec le système actuel et qu'il fallait le changer. »

#### 4.1.6 Identification des positions convergentes et divergentes

Le positionnement respectif des différents acteurs interrogés, en tout cas ceux qui sont directement concernés par ce nouveau mode de gouvernance (représentants de Fédération de P.O., représentant des organisations syndicales, représentants des associations de parents, représentant du cabinet de la Ministre, mais pas les experts), nous permet de voir qu'il n'y a pas eu de levée de boucliers à l'idée même de développer une certaine autonomie au niveau local. Certes, les acteurs interrogés nous ont montré qu'il existait des conceptions différentes de l'autonomie entre les syndicats et les P.O., mais ils ont quand même réussi à s'accorder sur cette notion d'autonomie. Néanmoins, les extraits d'entretien ci-dessus nous permettent de voir que c'est surtout sur les conséquences et les modalités de ce nouveau modèle de gouvernance que les choses peuvent coïncider. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons essayer de faire ressortir, à partir des extraits d'entretien figurant ci-dessus, les positionnements des personnes interrogées qui convergent et ceux qui divergent.

Tout d'abord, tous les acteurs interrogés et directement concernés par ce nouveau mode de gouvernance (experts non pris en compte), étaient tous unanimes pour nous dire qu'il était nécessaire de scinder la fonction opératrice et la fonction régulatrice de l'autorité publique centrale pour assurer le bon fonctionnement de cette nouvelle gouvernance et surtout du nouvel outil d'action publique qu'est la contractualisation. En effet, ils étaient tous d'accord pour reconnaître que le pilotage par contractualisation ne peut fonctionner que si l'autorité centrale est impartiale.

Ensuite, tous les acteurs interrogés, à l'exception du représentant d'organisations syndicales, semblent être conscients du fait que ce nouveau type de pilotage est lié à un changement de paradigme politique où l'école ne doit plus être vue comme une 'institution', mais bien comme un 'système de production'. En effet, comme retranscrit plus haut, les syndicats craignent que ce nouveau mode de gouvernance entraîne un management de type privé. Or, comme ce fut expliqué auparavant, le recours à des mécanismes du New Management Public est un corollaire de ce nouveau mode de gouvernance. En ce sens, le nouveau modèle de gouvernance du Pacte semble correspondre à ce New Public Management puisqu'il renvoie à la combinaison d'une relative autonomie locale avec des balises publiques et un contrôle public.

Là où les discours semblent le plus diverger, c'est en ce qui concerne les conséquences de ce nouveau mode de gouvernance. Comme nous l'ont relaté certains acteurs, c'est entre P.O. et syndicats que les positions divergeaient le plus. Ainsi, comme nous l'avons expliqué dans la partie théorique et comme nous l'ont réexpliqué certains acteurs interrogés, le nouveau type de gouvernance proposé dans le Pacte d'excellence repose sur deux notions clés, à savoir 'autonomie' et 'responsabilisation'. Cette dernière étant la contrepartie de la première. Cela étant, la responsabilité est collective et implique donc les différents acteurs d'un établissement (P.O., direction, enseignants, autres membres du personnel, parents et même élèves en secondaire). Là où les positions entre P.O. et syndicats se sont opposées, c'est précisément sur les mécanismes permettant d'assumer cette responsabilité collective. De fait, cela nécessite notamment chez les professeurs des heures de présentiel supplémentaires ou bien encore des jours supplémentaires de formation continue. Or, comme nous l'ont révélé certains acteurs (P.O. et expert ayant piloté un groupe sur la gouvernance), ces deux points ont donné naissance à des oppositions très fortes entre P.O. et syndicats. À titre d'exemple et conformément aux dires d'un acteur interrogé, concernant les jours supplémentaires de formation continue, il était hors de question pour les syndicats qu'ils soient placés durant les congés scolaires, alors que les P.O. trouvaient ça plus pratique, car un professeur absent ça implique une gestion des élèves censés être sous sa supervision.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu le nouveau type de pilotage proposé dans le Pacte nécessite la maîtrise d'indicateurs par les acteurs locaux. C'est à partir de ces indicateurs que les acteurs locaux vont devoir se fixer leurs objectifs et concevoir les plans de pilotage. On rejoint ici l'idée de gouverner à partir d'indicateurs. Cela étant, conformément aux dires d'un représentant de Fédération de P.O., il semble que les P.O. recourent aux services proposés par un acteur privé McKinsey qui, selon ce même informateur, a une très bonne maîtrise dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut, il semble que le recours des P.O. à l'expertise de McKinsey soit lié au fait que les P.O. ne soient pas suffisamment préparés.



S'agissant du McKinsey, la plupart des acteurs interrogés (représentant de P.O., experts, représentant des associations de parents et représentant du cabinet de la Ministre) étaient clairs sur le rôle joué par ce dernier. Tous étaient d'accord pour dire qu'il n'a pas écrit une ligne de l'avis n°3 du Groupe central. Par ailleurs, ils nous ont donné leur point de vue par rapport au rôle joué par McKinsey et là encore certains convergeaient. Selon certains d'entre eux (représentant de P.O., experts et représentant du cabinet de la Ministre), McKinsey a participé en amont, en dressant un bilan chiffré de la santé du système éducatif en FWB, et sera amené à participer en aval du Pacte, en aidant les différents établissements à concevoir leur plan de pilotage. En outre, deux acteurs interrogés (expert non pédagogique et représentant du cabinet de la ministre) nous ont apporté une information supplémentaire en nous disant que McKinsey avait participé de façon très minime durant la phase d'élaboration en évaluant l'impact budgétaire des différentes idées conçues dans les douze groupes de travail.

Enfin, nous pouvons également voir que les deux experts en pédagogie semblent tenir une position identique quant à l'efficacité d'un tel mode de gouvernance. Selon eux, l'efficacité des politiques de régulation par les résultats accompagnées de mécanismes de sanction dont la visée déclarée est notamment d'augmenter l'efficacité des systèmes éducatifs n'est pas prouvée par la littérature scientifique. En outre, tous deux reconnaissent que philosophiquement il y a un basculement du mode de gouvernance, mais tous deux s'interrogent sur la traduction de ce mode de gouvernance dans les faits.

#### **4.2 Comment comprendre, nonobstant des positionnements divergents, l'adhésion des différents acteurs interrogés au nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en FWB ?**

Tout d'abord, il est important de savoir que ce nouveau modèle de gouvernance a été adopté par le Groupe central du Pacte, groupe dans lequel ne figuraient pas les experts. Nous tenterons d'apporter une réponse sensée à la problématique en mobilisant notamment des notions propres à la sociologie de la traduction.

Nous avons affaire au départ à une 'invention', c'est-à-dire un dispositif socio-technique novateur en regard des usages sociaux et des techniques existants (AKRICH, CALLON & LATOUR, 1998). S'agissant du Pacte d'excellence, cette invention renvoie au pilotage par contractualisation et plus particulièrement au plan de pilotage qui devient contrat d'objectif après avoir été négocié avec un DCO. Il semble que ce nouveau modèle de gouvernance et plus particulièrement les plans de pilotage auront cette particularité de former un véritable acteur-réseau composé d'acteurs humains (DCO, P.O., directeur, enseignants, autres membres du personnel, parents et élèves en secondaire) et non-humains

(plan de pilotage, indicateurs, évaluations, etc.), que l'on pourrait regrouper sous l'appellation « actant », laquelle est empruntée à Greimas. Cependant, les premiers plans de pilotage prenant forme seulement lors de l'année scolaire 2018-2019, nous sommes dès lors dans l'incapacité de nous prononcer sur le passage de l'invention en 'innovation', c'est-à-dire la résultante du processus de traduction qui va transformer d'une part les acteurs humains mais aussi l'invention socio-technique (AKRICH, CALLON & LATOUR, 1998).

Toutefois, nous allons essayer de comprendre pourquoi les différents protagonistes interrogés ont accepté d'adhérer à ce nouveau modèle de gouvernance, lequel repose sur un dispositif socio-technique, en tentant de faire apparaître leurs intérêts dans l'affaire. Nous tenterons d'identifier les intérêts des différents acteurs interrogés qui ont siégé au Groupe central, ainsi que les intérêts d'un autre acteur avec lequel nous n'avons pas eu l'occasion de nous entretenir, mais à propos duquel les acteurs interrogés nous ont dit énormément de chose, à savoir McKinsey. Autrement dit, nous essayerons de faire ressortir les intérêts des différentes parties afin de comprendre pourquoi elles ont décidé d'adhérer au nouveau modèle de gouvernance. En sus, nous essayerons à chaque fois de motiver nos propos en reprenant des extraits d'entretiens susmentionnés.

*Primo*, penchons-nous plus en détail sur le cas des organisations syndicales.

Tout d'abord, il semble que l'intérêt des syndicats dans le dispositif peut se situer dans la prise en compte des enseignants dans la conception des plans de pilotage, dans leur mise en œuvre et dans leur évaluation. Ils seront donc aussi impliqués dans la lecture des résultats et dans l'élaboration de solutions d'amélioration. Les enseignants auront donc leur part de responsabilité dans le cadre d'un leadership distribué. À cet égard, l'extrait d'entretien susmentionné par l'expert ayant présidé un groupe de travail sur la gouvernance est évocateur :

« Les syndicats n'étaient pas contents du tout avec cette histoire de responsabilisation et puis ils ont déposé un jour un truc en disant : 'nous on veut du leadership partagé, distribué à l'école. On a pas envie de petits chefs là au-dessus qui imposent leur truc' »

Ensuite, il semble que les syndicats soient favorables à l'outil d'action publique qu'est la contractualisation. Selon eux, cette dernière participera à une réduction de la liberté des réseaux et à un renforcement corollaire entre le pouvoir régulateur et les établissements. À ce sujet, il semble intéressant d'évoquer à nouveau un propos qui avait été tenu par le représentant du cabinet de la Ministre :

« Les syndicats trouvaient intéressant l'idée du renforcement du pouvoir régulateur avec l'établissement. Les réseaux eux étaient plus circonspects. »

*Secundo*, venons-en à présent aux intérêts affichés par les Fédérations de Pouvoirs organisateurs dans ce dispositif.

Tout d'abord, le nouveau mode de gouvernance proposé dans le Pacte d'excellence prévoit un renforcement de l'autonomie, ce qui permet aux différents établissements de s'adapter en fonction de leur contexte respectif. Or, les Fédérations de P.O. semblaient fort sensibles à l'idée consistant à renforcer l'autonomie des établissements. Cela peut facilement se comprendre dans la mesure où cela participe d'une certaine façon à un accroissement du pouvoir d'action des P.O. En ce sens, il semble intéressant de replacer un extrait d'entretien dont l'auteur était justement un représentant de Fédérations de P.O. :

« C'est clairement à ce niveau là qu'il fallait agir, aller vers plus d'autonomie. Pour nous il fallait redonner une autonomie aux établissements pour qu'ils s'adaptent en fonction de leur public. »

Ensuite, selon les P.O., il semble que le dispositif socio-technique leur permet de sortir d'une forme de dirigisme venant d'en haut et d'une forme de 'bureaucratie'. Ils semblent donc plutôt favorables en ce sens que ce nouveau mode de gouvernance semble les libérer d'une forme d'imposition publique qui se voulait *top-down*. En guise d'illustration, l'extrait d'entretien suivant du même informateur est assez explicite :

« Sortir de ce dirigisme qui vient d'en haut, certes plein de bonne volonté, mais non adapté au terrain qui est multiple et variable. »

En outre, les P.O. ont accepté d'adhérer à ce nouveau mode de gouvernance, parce qu'il prévoit une évaluation des enseignants. Or, ils semblent voir d'un bon œil ce mécanisme d'évaluation des enseignants, car cela leur permettra d'augmenter leur pouvoir de contrôle sur ces derniers. En ce sens, selon les dires du secrétaire général d'une organisation des associations de parents, durant les réunions de travail du Pacte, l'évaluation des enseignants aurait fait l'objet d'une demande émanant essentiellement des P.O. :

« L'avancée très grande c'est qu'il y a une perspective d'évaluation des enseignants, même nommés avec possibilité qu'il soit mis fin à leur fonction. Mais c'est surtout les P.O. qui insistaient là-dessus. »

*Tertio*, exposons désormais les intérêts des associations de parents d'élèves. Il semble évident de voir que le dispositif du nouveau mode de gouvernance offre aux parents une visibilité qui faisait défaut avant. Ils ont désormais la possibilité de prendre part à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans de pilotage. Ils font, au même titre que les enseignants, partie intégrante de la gouvernance locale de l'établissement. Par ailleurs, elles semblent voir d'un bon œil les mécanismes de sanction prévus par le dispositif, en ce sens qu'ils permettront de faire respecter certains droits des parents qui actuellement semblent être niés par les écoles. À cet égard, les propos tenus par le secrétaire général d'une organisation représentative des associations de parents d'élèves sont assez éclairants :

« Un contrat d'objectifs sans sanction c'est inefficace, ça ne sert à rien et donc le fait qu'il y ait possibilité de sanctions, c'est très sain. Par exemple, si on prend l'article 69 du décret Missions qui institue le conseil de participation avec l'obligation de deux réunions minimum par an. Aujourd'hui dans plus d'une école sur deux, il n'y a pas de conseil de participation et il y a des P.O. et des directions qui disent nous, on n'en veut pas. Les parents ont beau dire que ce serait très intéressant, les écoles s'en foutent, elles rigolent. »

*Quarto*, attardons-nous quelque peu sur le cas de l'autorité publique centrale. L'intérêt de l'autorité publique dans le dispositif peut être compris dans sa possibilité de savoir ce qui se passe, de réguler et de contrôler les différents établissements. Cette capacité de savoir ce qui se passe fait du bien à l'autorité centrale qui devait jadis faire avec un système où elle ne régulait pas grand-chose. En acceptant de se décentraliser, elle va pouvoir se rapprocher des établissements et contrôler, par l'intermédiaire des DCO, ce qui s'y passe vraiment afin de voir notamment si les établissements respectent les objectifs généraux qu'elle a fixés. Dans le même ordre d'idée, les propos d'un expert en pédagogie sont explicites :

« Ce genre de politique fait du bien à l'autorité publique centrale, car ça lui donne l'impression de savoir ce qui se passe, de réguler et ça la pauvre autorité publique dans un système comme le nôtre en a besoin, car ils sont conscients qu'ils ne régulent pas grand-chose. »

*Quinto*, il semble possible de déceler les intérêts de McKinsey dans ce dispositif à l'aide des différents extraits d'entretiens retranscrits ci-dessus (notamment ceux de l'expert ayant présidé un groupe de travail sur la gouvernance ainsi que ceux d'un représentant de Fédération de P.O.). Cet acteur du monde privé a dans un premier temps aidé l'ancienne Ministre de l'Enseignement obligatoire, Joëlle Milquet, à dresser un bilan chiffré de la santé du système éducatif en FWB. Ensuite, ils ont aidé le

Groupe central à évaluer l'impact budgétaire des différentes idées conçues dans les douze groupes de travail après qu'elles fussent remontées dans le Groupe central. Deux choses importantes doivent être notées. Premièrement, ils n'ont pas participé aux différentes séances de travail organisées dans les douze groupes et ils n'ont écrit apparemment aucune ligne de l'avis n°3. Deuxièmement, ils ont offert gratuitement leur service au Ministère. Néanmoins, il semble que les écoles fassent appel aux consultants de chez McKinsey pour que ces derniers les aident à élaborer leur plan de pilotage et ce en raison de leur très bonne maîtrise des indicateurs. Or, contrairement aux services offerts au Ministère, il semble que le service qu'ils rendront aux différents établissements en les aidant ne se fera pas 'gratis pro deo'. Il semble que l'aide que McKinsey a apporté au ministère gratuitement leur a permis de consolider une certaine légitimité et il semble qu'il profite désormais de sa légitimité pour aller chercher le 'jackpot'. Les propos de l'expert ayant piloté un groupe de travail sur la gouvernance illustrent bien cette idée :

« McKinsey savait qu'il avait un handicap de légitimité majeur. Cela étant, il s'est constitué une légitimité avec le temps, car maintenant je vois les réseaux qui mobilisent McKinsey pour les aider et éclairer les P.O. Mais tous les réseaux utilisent McKinsey, SEGEC, CECP, un peu FELSI, WBE je ne pense pas. »

En définitive, on pourrait dire que le dispositif socio-technique du nouveau mode de gouvernance du système éducatif en FWB offre la possibilité aux différents acteurs évoqués de (re)définir leur rôle et leur place dans l'espace social qu'est l'école en fonction de leurs intérêts. Or, nous pensons que c'est cette possibilité qui a notamment permis l'adhésion des différents protagonistes à ce point crucial du Pacte d'excellence. En outre, nous pensons qu'il se pourrait que la marge de manœuvre qui sera laissée aux différents acteurs d'un établissement scolaire pour la conception du plan de pilotage pourrait permettre une adaptation du dispositif pour une meilleure adoption et adhésion de celui-ci à l'échelle locale. Comme dirait Akrick, Callon et Latour (1998), « l'adopter c'est l'adapter ». Cependant, nous sommes actuellement dans l'incapacité de le savoir.

Par ailleurs, outre les intérêts de chaque acteur à adhérer à un tel mode de gouvernance, il semble également possible de comprendre l'adhésion des différents acteurs par le fait que les groupes de travail, notamment ceux sur la gouvernance, n'étaient pas soumis au diktat de la Ministre et qu'en conséquence il revenait aux acteurs du monde de l'enseignement de participer eux-mêmes, sous la supervision d'un expert, à l'élaboration du nouveau modèle de gouvernance. Au vu des dires de l'expert ayant présidé un groupe de travail sur la gouvernance, il semble que l'adhésion à ce nouveau mode de gouvernance a donc été rendue possible en raison du caractère participatif dont le groupe de travail a fait l'objet. En effet, on pourrait même dire que ce sont les acteurs du monde de

l'enseignement qui ont participé à l'élaboration de cette nouvelle politique publique éducative. Force est de constater que, le nouveau modèle de gouvernance a également émergé d'une approche interactionniste et constructiviste entre les différents acteurs. Or, nous pourrions dire que ce côté participatif, interactionniste et constructiviste a permis aux acteurs de parvenir, au-delà des oppositions apparentes, à s'accorder sur une vision commune de la gouvernance dont l'élément fédérateur semble être la responsabilité collective, laquelle suppose dès lors une implication de tous les acteurs concernés. En clair, il semble que la participation de tous les acteurs des établissements scolaires à la gouvernance locale de ceux-ci puisse aussi être considérée comme un élément fondamental dans l'adhésion des différentes parties au nouveau type de gouvernance proposé.

## Conclusion

En conclusion, à travers ce travail, nous avons essayé de comprendre pourquoi, en dépit des discordances apparentes, les acteurs que nous avons interrogés (un représentant d'organisation syndicale, des représentants de Fédérations de Pouvoirs organisateurs, des représentants des associations de parents d'élèves, des experts universitaires et un représentant du cabinet de la Ministre de l'enseignement obligatoire), ont accepté d'adhérer au nouveau modèle de gouvernance du système éducatif en Fédération Wallonie-Bruxelles, tel qu'il est prévu dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central.

En vue d'apporter une réponse à cette problématique, nous avons décidé d'opter pour un certain type de *modus operandi*. De fait, nous avons choisi de segmenter notre travail en plusieurs étapes ordonnées.

Tout d'abord, il nous semblait nécessaire de dresser le cadre théorique du travail afin de permettre au lecteur une appropriation progressive des éléments que nous considérons comme essentiels. C'est la raison pour laquelle, il était important dans un premier temps de décortiquer la notion de gouvernance afin d'en cerner la signification. Dans un deuxième temps, il nous semblait utile d'essayer de comprendre pourquoi un nouveau modèle de gouvernance aspirant à plus d'autonomie et de responsabilisation faisait son apparition dans le domaine de l'enseignement. Dans un troisième temps, nous jugions essentiel le fait d'évoquer les modes de gouvernance des systèmes éducatifs des différents pays de l'OCDE et essayer de comprendre, en regard de ces différents modes de gouvernance, où la Communauté française se situait, se situe et est amenée à se situer avec le Pacte pour un enseignement d'excellence. Dans un quatrième temps, nous considérons indispensable d'essayer de dégager les principes majeurs de cette nouvelle gouvernance.

Ensuite, après avoir établi le cadre théorique, il nous semblait logique d'évoquer la problématique de notre travail.

La problématique étant posée, il convenait d'informer le lecteur sur la méthodologie employée.

Enfin, la dernière étape de notre travail consistait à appréhender notre matériau empirique à la lumière du cadre théorique. Pour ce faire, nous pensions utile de d'abord identifier le positionnement des différents acteurs interrogés en regard des principes majeurs du nouveau mode de gouvernance. Ensuite, nous étions à même de pouvoir répondre à l'objectif de notre travail. À cet égard, nous pensons que l'adhésion des différents acteurs à ce nouveau mode de gouvernance peut se comprendre, d'une part, par le fait que le dispositif au cœur de cette nouvelle gouvernance permet à chacun des acteurs de (re)définir son rôle et sa place dans la gouvernance locale des établissements en fonction de ses intérêts, et d'autre part, par le fait que ce nouveau mode de gouvernance a émergé d'une approche constructiviste entre les différents acteurs concernés, laquelle a permis d'aboutir, par-delà les divergences, à un élément fédérateur, celui d'une responsabilité collective qui implique la participation de tous à la gouvernance locale.

## Bibliographie :

### Littérature académique

AKRICH, M., CALLON, M. & LATOUR, B. (1998), « À quoi tient le succès des innovations ? Premier épisode : l'art de l'intéressement. Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole. Gérer et comprendre », *Annales des Mines*, (12), pp. 14-29.

BAYE, A. & DEMEUSE, M. (2001), « Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement : le pilotage des systèmes d'enseignement », *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, n° 5 et 6, Service de Pédagogie expérimentale de l'Université de Liège, pp. 23-55.

CARETTE, V. & DUPRIEZ, V. (2009), « La lente émergence d'une politique scolaire en matière d'évaluation des élèves : Quinze ans de transformations en Belgique francophone », *Mesure et évaluation en éducation*, 32(3), pp. 23-45.

CASSIER, I. (2005), « De l'État providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards Économiques*, n°36, pp. 1-13.

DE LANDSHEERE, G. (1994), *Le pilotage des systèmes d'éducation*, Bruxelles, De Boeck.

DE MAILLARD, J. & KÜBLER, D. (2015), *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble, 2<sup>ème</sup> édition.

DUMAY, X. (2009), « Évaluation et accompagnement des établissements en Europe : Diversité et mécanismes d'hybridation », *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, n°76.

DUMONT, D. (2008), « Vers un État social 'actif' ? », *Journal des Tribunaux*, pp. 133-139.

DUTERCQ, Y. & MAROY, C. (2017), « le travail et le professionnalisme enseignants face aux politiques de responsabilisation », in *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, sous la dir. DUTERCQ, Y. & MAROY., C., De Boeck Supérieur, Bruxelles, Collection Perspectives éducation & formation, pp. 13-32.

GIDDENS, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.

GOBIN, C. (2007), « Gouvernance », in *Quaderni*, n°63, Nouveaux mots de pouvoir : fragments d'un abécédaire, pp. 54-57.

JOBERT, B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan.

JOSEPH, M. & VALCKENAERS, M. (2013), « Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA) », *Journal de l'alpha*, n°189, pp 13-24.

KÉFER, F. (2015-2016), *Syllabus de Droit Social*, Presses Universitaires de Liège, Liège.



LAFONTAINE, D. (2017), *Analyse de l'institution scolaire et de ses acteurs, politiques éducatives : Éléments essentiels du système et des politiques éducatives en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Presses Universitaires de Liège.

LASCOUMES, P. & LE GALLÈS, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Collin, Paris : Chapitre 1, pp. 7-24.

LAVILLE, J. (1995), « De la genèse à la crise de l'État-providence », *Lien social et Politiques*, (33), pp. 37-45.

LE GALÈS, P. (1998), « Régulation, gouvernance et territoire », in *Les métamorphoses de la régulation politique*, sous la dir. COMMAILLE, J. & JOBERT, B., LGDJ, Paris, pp. 203-240.

LESSARD, C. (2006), « La "gouvernance" de l'éducation au Canada : tendances et significations », *Education et sociétés*, vol. 18, no. 2, pp. 181-201.

MANGEZ, C., MAROY, C., CATTONAR, B., DELVAUX, B. & MANGEZ, E., (2009), *La construction des politiques de pilotage et d'évaluation en Communauté française de Belgique: une approche cognitive*, KNOWandPOL.

MAROY, C. (2005), « D'un modèle communautaire à un modèle postbureaucratique », *La Revue Nouvelle*, n°8, pp. 49-58.

MAROY, C. (2007), « L'école à la lumière de la sociologie des organisations », *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, n°56.

MAROY, C. (2013), « Politiques et outils de 'l'école de la performance' : accountability, régulation par les résultats et pilotage », in *L'école à l'épreuve de la performance*, sous la dir. MAROY, C., De Boeck Supérieur, Bruxelles, Collection Perspectives éducation & formation, pp. 13-31.

MERRIEN F.-X. (1998a), « De la gouvernance et des États Providence contemporains », *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 61-71.

MERRIEN, F.-X. (1998b), « Misère de la nouvelle gestion publique », in Hufty, M. (dir.), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève, Graduate Institute Publications, pp. 141-152.

MERRIEN, F.-X. (2011), « La nouvelle gouvernance de l'État social en France dans une perspective internationale », *Informations sociales 2011/5*, n°167, pp. 11-22.

MÖNKS, J. (1998), « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in Hufty, M. (dir.), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève, Graduate Institute Publications, pp. 77-89.

MONS, N. (2013), « Évaluation standardisée des élèves et inégalités scolaires d'origine sociale : discours théoriques et réalité empiriques », in *L'école à l'épreuve de la performance*, sous la dir. MAROY, C., De Boeck Supérieur, Bruxelles, Collection Perspectives éducation & formation, pp. 33-49.

NICAISE, J. & DIERENDONCK, C. (2004), « Pilotage et qualité du système éducatif », *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, n° 17 et 18, Service de Pédagogie expérimentale de l'Université de Liège, pp. 21-59.

PAYE, O. (2005), « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, 36(1), pp. 13-40.

SAINT-JOURS, Y. (1984), *Traité de sécurité sociale*, T. I, Paris, L.G.D.J.

SUREL, Y. (1998), « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n°87, pp. 161-178.

THÉLOT, C. (2002), « Évaluer l'École », *Études*, Tomes 397, pp. 323-334.

THOENIG, J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques », in J. Leca & M. Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, Tome 4, pp. 1-60.

YERLY, G. (2017), « Quel impact des politiques de responsabilisation douce sur les pratiques enseignantes ? », in *Professionnalisme enseignant et politiques de responsabilisation*, sous la dir. DUTERCQ, Y. & MAROY., C., De Boeck Supérieur, Bruxelles, Collection Perspectives éducation & formation, pp. 121-141.

## Sources législatives

La Constitution belge de 1831.

Le Décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre ».

Le Décret de la Communauté française du 27 mars 2002 « relatif au pilotage du système éducatif en Communauté française ».

Le Décret de la Communauté française du 2 juin 2006 « relatif aux évaluations externes des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire ».

Le Décret de la Communauté française du 8 mars 2007 « relatif au Service général de l'inspection, au Service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la FWB et au statut des membres du personnel du Service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques ».

Circulaire n°6273 de la Communauté française du 5 juillet 2017 relatif à la mise en œuvre des plans de pilotage.

## Sources électroniques

Axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du Groupe central, <http://www.pactedexcellence.be>

# Annexes

## Annexe 1

### Grille d'entretien

- 1) Le pilotage du système éducatif en FWB a-t-il pris forme fin des années 90 avec la naissance du décret Mission ?
- 2) En quoi consistait la gouvernance à cette époque ?
- 3) Quels sont les principes essentiels de ce mode de gouvernance ?
- 4) Était-il déjà question, dans le décret Mission, de la création d'une Commission de pilotage, laquelle fut instituée par un décret de 2002 peu de temps après les résultats de l'enquête Pisa ?
- 5) Quelles sont les principales missions de la Commission de pilotage ?
- 6) Existe-t-il au sein de la Commission de pilotage une vision unique en ce qui concerne les modes de gouvernance ? Les membres de cette Commission partagent-ils une même conception de la gouvernance ?
- 7) Pouvez-vous me dire s'il existe d'éventuels incitants ou sanctions à l'égard des établissements qui présenteraient des résultats 'anormaux' ?
- 8) Existe-t-il des lignes de clivage entre les différents membres de la Commission de pilotage, en fonction de leurs préoccupations et leurs intérêts ?
- 9) Par-delà les divergences, existe-t-il un socle commun de référence ?

## Annexe 2

### Grille d'entretien

- 1) Avec le nouveau mode de gouvernance proposé dans l'axe stratégique n°2 de l'avis n°3 du groupe central, la Commission de pilotage est-elle amenée à disparaître ?
- 2) Quelle est votre conception de ce nouveau mode de gouvernance ?
- 3) Êtes-vous plutôt favorable ou plutôt défavorable à ce nouveau mode de gouvernance ?
- 4) Par rapport à ce nouveau mode de gouvernance, existe-t-il des lignes de divergence et de convergence entre les différents acteurs du Pacte ?
- 5) Comment se positionnent-ils par rapport à ce nouveau mode de gouvernance ?
- 6) Quels sont les principes essentiels de ce nouveau mode de gouvernance ?
- 7) Comment expliquer le fait qu'on soit arrivé à un nouveau mode de gouvernance visant à responsabiliser davantage les acteurs locaux (P.O., directions et enseignants) ? Qu'est-ce qui explique ce glissement vers une responsabilisation des acteurs locaux ?
- 8) Qu'est-ce qui a motivé ce nouveau mode de gouvernance ?
- 9) Est-ce que ce sont des contraintes budgétaires qui expliquent ce glissement vers un nouveau type de pilotage ?
- 10) Est-ce un besoin d'efficacité, d'équité, d'efficience, les trois composantes réunies ou bien autres choses qui ont motivé ce glissement ?
- 11) Est-ce que cela pourrait être motivé par le fait que l'école est concurrencée par d'autres opérateurs de formation plus « efficaces » ?
- 12) Le pilotage par contrat d'objectifs risque-t-il d'entraîner une pression plus forte sur certains établissements ?
- 13) Ce nouveau pilotage va-t-il aboutir à une segmentation du champ scolaire avec une forte disparité entre les établissements ?
- 14) Quels sont les éléments centraux et les éléments périphériques de ce nouveau mode de gouvernance ?