

Les Hautes Écoles en Communauté française de Belgique à l'heure des logiques d'acteurs

André GUSTIN, professeur
Département de pédagogie, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Revue scientifique virtuelle publiée par l'Association canadienne d'éducation de langue française dont la mission est d'inspirer et de soutenir le développement et l'action des institutions éducatives francophones du Canada.

Directrice de la publication
Chantal Lainey, ACELF

Présidente du comité de rédaction
Marianne Thériault,
Université d'Ottawa

Comité de rédaction
Gérald C. Boudreau,
Université Sainte-Anne
Lucie DeBlois,
Université Laval
Simone Leblanc-Rainville,
Université de Moncton
Paul Ruest,
Collège universitaire de Saint-Boniface
Marianne Thériault,
Université d'Ottawa

Directeur général de l'ACELF
Richard Lacombe

Conception graphique et montage
Claude Baillargeon pour Opossum

Responsable du site Internet
Anne-Marie Bergeron

Les textes signés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et auteurs, lesquels en assument également la révision linguistique. De plus, afin d'attester leur recevabilité, au regard des exigences du milieu universitaire, tous les textes sont arbitrés, c'est-à-dire soumis à des pairs, selon une procédure déjà convenue.

La revue *Éducation et francophonie* est publiée deux fois l'an grâce à l'appui financier du ministère du Patrimoine canadien et du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.



ASSOCIATION CANADIENNE
D'ÉDUCATION DE LANGUE FRANÇAISE

268, rue Marie-de-l'Incarnation
Québec (Québec) G1N 3G4
Téléphone : 418 681-4661
Télécopieur : 418 681-3389
Courriel : info@acef.ca

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales
du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada
ISSN 0849-1089

Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation

Rédacteur invité :

Michel ST-GERMAIN, Université d'Ottawa (Ontario), Canada

- 1 **Liminaire**
Origines et incidences des nouveaux rapports de force dans la gestion de l'éducation
Michel ST-GERMAIN, Université d'Ottawa, Ontario, Canada
- 10 **Une conséquence de la nouvelle gestion publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation**
Michel ST-GERMAIN, Université d'Ottawa, Ontario, Canada
- 45 **Les Hautes Écoles en Communauté française de Belgique à l'heure des logiques d'acteurs**
André GUSTIN, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique
- 70 **La commercialisation de l'éducation publique : un cheval de Troie menaçant?**
Denis HACHÉ, Université de Toronto, Ontario, Canada
- 89 **La transformation des rapports entre l'État et l'Église au Québec**
Micheline MILOT, Université du Québec à Montréal, Québec, Canada
- 111 **De la tradition à la participation : parcours et adoption d'une politique linguistique à la Commission des écoles catholiques de Montréal**
Thérèse LANDRY, Université du Québec à Hull, Québec, Canada
Jean B. HACHÉ, Université de Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada
- 130 **Le leadership pédagogique : une approche managériale du style d'enseignement**
Éric BERNABÉ et Pol DUPONT, Université de Mons-Hainaut, Bruxelles, Belgique
- 151 **La décentralisation du système scolaire québécois : une variation sur un thème majeur**
Guy PELLETIER, Université de Montréal, Québec, Canada
- 169 **Changement, incertitude et gestion en éducation : regards sur la réforme scolaire au Québec**
Jean J. MOISSET et Alice COUTURE, Université Laval, Québec, Canada
- 198 **Décentralisation et rapports de force : évolutions et stratégies politiques**
Jean LABELLE et Michel ST-GERMAIN, Université d'Ottawa, Ontario, Canada
- 223 **L'école française : analyse des tensions et perspective d'une re-fondation**
Jean-Pierre LETOURNEUX, Université de Nantes, France
- 248 **Innovation, stratégies identitaires et rapport de force**
Marie-Christine PRESSE, Université de Lille, Laboratoire Trigone/Mégadipe, France
- 266 **Les directions générales et les commissaires scolaires : liaisons dangereuses?**
Lyse LANGLOIS, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, Canada
- 283 **Empowerment et leadership des directions d'école : un atout pour une politique de décentralisation**
Luc BRUNET et Richard BOUDREAU, Université de Montréal, Québec, Canada
- 300 **Le partenariat décisionnel en éducation au Québec : l'institutionnalisation de rapports de force**
Marjolaine ST-PIERRE, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, Canada
- 313 **Le conseil d'établissement et la participation parentale dans le processus de prise de décision**
Lucille MORIN et Rollande DESLANDES, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, Canada

Les Hautes Écoles en Communauté française de Belgique à l'heure des logiques d'acteurs

André GUSTIN, professeur

Département de pédagogie, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique

RÉSUMÉ

En 1995, l'enseignement en Communauté française de Belgique a subi une restructuration importante dans un contexte de sévères restrictions budgétaires. Tous les aspects de son fonctionnement ont été touchés par cette réforme : l'organisation de la formation, le financement et le statut des membres du personnel.

L'article vise d'abord à décrire les différentes facettes de la réforme en mettant l'accent sur les nouveautés et sur les changements qu'elle a entraînés. Viennent ensuite une analyse des axes directeurs de la réforme à l'aune de la nouvelle gestion publique (NGP) et une mise en évidence des logiques d'acteurs à l'œuvre au sein des Hautes Écoles.

En conclusion, l'auteur s'interroge sur la nature des modifications intervenues et sur les nouvelles pratiques qu'elles engendrent. C'est, selon lui, le passage d'un mode de fonctionnement souvent qualifié de bureaucratique vers des logiques d'acteurs où les points de vue des personnes et des instances doivent pouvoir s'exprimer et se négocier; où l'exercice du pouvoir doit devenir plus consensuel; où les espaces de liberté et d'autonomie doivent être gérés sur la base d'un projet pédagogique, social et culturel. Dans ce contexte renouvelé, une culture de l'évaluation en rapport avec des exigences de qualité s'impose.

ABSTRACT

**Hautes Écoles in The French Community of Belgium
in The Era of Actors' Logic**

André GUSTIN, professeur
Département de pédagogie, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique

In 1995, the teaching profession in the French Community of Belgium underwent considerable restructuring in the context of severe budgetary restrictions. All aspects of its operation were affected by this reform: the organization of training, financing and the status of personnel members.

The article primarily aims at describing the different aspects of the reform, with an emphasis on new elements and changes that it brought about. There is then an analysis of the main lines of the reform at the dawn of the new public management (NPM) and a focus on the actors' logic applied in the Hautes Écoles.

In conclusion, the author explores the nature of the modifications and the new practices that they generate. According to the author, this is the passage from a method of operation, often catalogued as bureaucratic, to actors' logic, where the people and authorities should be able to express and negotiate their different points of view; where the exercise of power should become more consensual; where the spaces of freedom and autonomy should be managed on the basis of a pedagogical, social and cultural project. In this context of renewal, a culture of evaluation related to the requirements of quality is imperative.

RESUMEN

**Las Escuelas Superiores de la Comunidad francesa de Bélgica
a la hora de la lógica de los actores**

André GUSTIN, professeur
Département de pédagogie, Haute École Blaise Pascal, Arlon, Belgique

En 1995, la enseñanza en la comunidad francesa de Bélgica, sufrió una reestructuración importante en un contexto de severas restricciones presupuestarias. Todos los aspectos de su funcionamiento fueron afectados por esta reforma: la organización de la formación, el financiamiento y el estatus del personal.

Este artículo pretende por principio describir las diferentes facetas de la reforma subrayando las novedades y los cambios introducidos. En seguida se analizan los ejes directores de la reforma en los inicios de la nueva gestión pública (NGP) y se ponen en evidencia las lógicas de los actores que obran en el seno de las Escuelas Superiores.

En conclusion, el autor se interroga sobre la naturaleza de las modificaciones realizadas y sobre las nuevas prácticas que éstas engendran. Según él, se trata del paso de un mundo en el cual el funcionamiento era catalogado de burocrático hacia un mundo en donde las lógicas de los actores, los puntos de vista de las personas y de las instancias deberán poder expresarse y negociarse; un mundo en donde le ejercicio del poder debe ser más consensuado, donde los espacios de libertad y de autonomía deben ser administrados sobre la base de un proyecto pedagógico, social y cultural. En este nuevo contexto, se impone una cultura de la evaluación relacionada con la exigencia de calidad.

Contexte de l'enseignement supérieur en communauté française de Belgique dans les années 90

La Communauté française de Belgique regroupe les francophones de la Région bruxelloise et de la Région wallonne. Elle totalise 4 200 000 habitants.

Jusqu'en 1995 l'enseignement supérieur, en Communauté française de Belgique, reposait sur trois piliers n'ayant que peu de liaisons entre eux : l'enseignement universitaire, l'enseignement supérieur de type long et l'enseignement supérieur de type court. Ces deux derniers sont encore appelés enseignement supérieur hors universités. Des réglementations, des pratiques pédagogiques et des modes de financement spécifiques leur étaient appliqués. Depuis 1995, une profonde réforme a transformé le paysage de l'enseignement supérieur en l'organisant sur le mode binaire, à savoir, d'une part, les universités et, d'autre part, les Hautes Écoles comportant un enseignement de type court et de type long.

Les formations visées par cette réforme couvrent un champ très vaste. Elles préparent à des activités très variées, principalement dans les secteurs de l'industrie, du commerce, des transports, de l'agriculture, des professions paramédicales et sociales, de l'enseignement, de la traduction et de l'interprétariat, des arts appliqués et des arts de diffusion.

Elles sont dispensées en huit *catégories* :

- l'enseignement supérieur agricole;
- l'enseignement supérieur artistique;
- l'enseignement supérieur économique;
- l'enseignement supérieur paramédical;
- l'enseignement supérieur pédagogique;
- l'enseignement supérieur social;
- l'enseignement supérieur technique;
- l'enseignement supérieur de traduction et d'interprétation.

Cet enseignement peut être dispensé sous la *forme* :

- d'un enseignement de *type court* qui comprend généralement un cycle de trois années d'études après l'enseignement secondaire et délivre les diplômes de gradué dans les diverses disciplines;
- et d'un enseignement de *type long* qui est de caractère et de niveau universitaires. Il se compose de deux cycles comprenant, au total, au moins quatre années d'études après l'enseignement secondaire.

Notons encore que ces formations peuvent être organisées par trois groupes de pouvoirs organisateurs appelés *réseaux*, à savoir :

- le réseau de la Communauté française;
- le réseau des Provinces et des Communes;
- le réseau libre représenté par des personnes privées ou des personnes morales.

La réforme porte à la fois sur l'organisation, le financement et le statut des enseignants. Elle s'est accomplie en trois étapes successives.

La première étape a été concrétisée par le décret dit « organique » du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles, la seconde par le décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Écoles, et, enfin, la troisième par le décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des membres du personnel des Hautes Écoles, celui du 24 juillet 1997 fixant leur statut et finalement celui du 8 février 1999 fixant les titres et fonctions.

Cette réforme trouve son origine dans une série de constatations portées sur l'enseignement supérieur en Communauté française :

- une pléthore d'établissements d'enseignement supérieur – 106 au total – dont certains de petite taille comptant peu d'étudiants;
- une grande concurrence en termes de formations organisées dans ces établissements;
- un taux d'échec élevé et des problèmes croissants liés à l'orientation des étudiants;
- une faible ouverture des établissements d'enseignement supérieur vers l'extérieur en termes de partenariats, de collaborations ou de services à la collectivité, et ce, particulièrement, dans l'enseignement supérieur de type court;
- un fonctionnement parfois proche de l'enseignement secondaire, du moins dans l'enseignement supérieur de type court.

Il convient également de relever le contexte de croissance continue du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur hors universités et une certaine stagnation des populations étudiantes dans l'enseignement universitaire. Voici les dernières évolutions de ces populations :

Croissance du nombre d'étudiants		
Années	Enseignement supérieur hors universités	Enseignement supérieur universitaire
1980-1981	43 300	47 915
1990-1991	55 127	56 678
1996-1997	75 894	61 399

Notons encore que cette réforme est une réponse partielle aux recommandations de l'OCDE (1991) qui insistait sur la nécessité pour l'enseignement supérieur hors universités d'atteindre une taille et une masse académiques suffisantes en vue d'en diminuer les coûts. C'est aussi dans une période de nécessaire assainissement des finances publiques dont l'endettement ne pourra plus dépasser, selon une norme européenne, 60 % du PIB (en 1994, la dette publique représentait 135,5 % du PIB; en 1997, ce chiffre avoisinait encore les 122,2 % (INS, 2000) que la réforme a vu le jour.

Retenons enfin que tous ces changements ont trouvé leur épilogue dans la rue. La multiplication des mouvements étudiants en 1994 et au début de l'année 1995 ont conduit à l'émergence d'une revendication commune au sein des organisations estudiantines : être associées aux processus de décision et de gestion des établissements d'enseignement (MERE, 1996).

La déclaration de politique communautaire du 10 juin 1995 qui constitue la référence de l'action politique du Gouvernement de la Communauté française a fixé les grands objectifs à poursuivre en matière d'enseignement supérieur hors universités. Ceux-ci sont :

- le maintien d'un enseignement supérieur de qualité quel que soit son type;
- l'invitation aux regroupements pluritypes (type court et type long) et pluricatégoriels (agricole, économique, pédagogique, technique, etc.) dans des zones définies par le Gouvernement (ces zones correspondent aux provinces) avec l'exigence d'un seuil minimal de population scolaire par zone;
- la priorité au regroupement des établissements sur une base volontaire, en fonction d'un projet pédagogique, social et culturel;
- la participation des étudiants;
- l'autonomie pédagogique, financière et administrative.

La réforme a pris pour modèles les institutions universitaires en Communauté française et les Hautes Écoles flamandes qui avaient fait l'objet d'une profonde réforme, en 1994, inspirée elle-même du modèle universitaire.

Après ce bref rappel du contexte et des objectifs de la réforme, le présent article va s'attacher aux caractéristiques des Hautes Écoles en insistant sur les principales innovations au regard de leur organisation (point 1.1), du financement (point 1.2) et enfin du statut des enseignants (point 1.3). Ensuite, un deuxième point sera consacré à l'analyse des axes directeurs de la réforme sous l'éclairage des principes

développés par la *nouvelle gestion publique* et une attention particulière sera accordée aux nouveaux rapports de force que la réforme engendre entre les principaux acteurs concernés. Enfin, en guise de conclusion (point 3), il y aura lieu de dégager quelques considérations sur la nature et sur les conséquences d'un tel changement.

Fondements des Hautes Écoles

Structure et organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles

Les axes directeurs qui ont présidé à l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles sont les suivants :

- Le décret préconise un modèle de regroupement pluritype et pluricatégriel;
- La constitution des Hautes Écoles doit se réaliser volontairement sur la base d'un projet pédagogique, social et culturel. Celui-ci permet aux établissements de spécifier leur identité et de clarifier le contrat d'études qu'ils proposent aux étudiants. L'élaboration d'un tel projet ambitionne de contribuer au renforcement de la qualité de l'enseignement dispensé;
- Outre la formation initiale qui reste leur activité principale, les Hautes Écoles pourront développer de nouvelles missions : la formation continuée, la recherche appliquée et le service à la collectivité;
- Le décret instaure une harmonisation des règles d'organisation pédagogique entre les différentes composantes des Hautes Écoles et entre les Hautes Écoles;
- Le décret confirme le libre accès des étudiants à l'enseignement supérieur;
- La responsabilisation de tous les acteurs de la communauté éducative est garantie notamment par la participation de tous les acteurs prévue dans les organes de gestion des Hautes Écoles. En particulier, le décret consacre le principe d'une participation active des étudiants;
- Les collaborations et les partenariats des Hautes Écoles entre elles, quel que soit le réseau, et avec le monde extérieur, seront favorisés de manière à développer toutes les formes de synergies nécessaires à une utilisation rationnelle des ressources affectées à l'enseignement.

Regroupements

Les regroupements se sont effectués en fonction des exigences du décret, sur une base volontaire et en respectant la procédure et les délais fixés. C'est ainsi que le nombre des établissements d'enseignement supérieur est passé de 106 à 30 Hautes Écoles réparties sur cinq zones géographiques. Outre ce critère de zone, les critères de structure (modèle pluritype et pluricatégriel), de réseau (appartenance à un pouvoir organisateur tel que la Communauté française, une province, une autorité morale...) et de population étudiante ont déterminé les regroupements.

Concomitamment à ces opérations de regroupement, le Gouvernement de la Communauté française a adopté une série d'arrêtés en exécution du décret du 5 août 1995 qui ont mis en place deux nouveaux organes appelés à jouer un rôle important

dans les regroupements et dans la vie des Hautes Écoles : la Commission communautaire pédagogique et la Cellule de prospective pédagogique (voir Organigramme).

La Commission communautaire pédagogique est chargée de remettre un avis au Gouvernement sur le respect par la Haute École des objectifs définis dans le projet pédagogique, social et culturel et d'assurer la médiation en cas de conflits d'intérêts entre les composantes de la Haute École.

La Cellule de prospective pédagogique est chargée d'une mission générale d'observation pédagogique, notamment par la réalisation d'études sur les nouveautés pédagogiques, leur exécution et leur évaluation, et d'études ayant trait à l'organisation de formations fondées sur les unités capitalisables. Elle centralise en outre les informations relatives aux travaux, aux expériences et, le cas échéant, aux équipements des Hautes Écoles en matière de recherche et de formation.

Projet pédagogique, social et culturel

Le décret stipule que la création d'une Haute École est basée sur un projet pédagogique, social et culturel. Ce projet doit préciser les moyens, librement décidés, qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs minimaux fixés par le législateur.

Ces objectifs minimaux, au nombre de 15, intègrent les objectifs généraux de l'enseignement supérieur, mais touchent également aux spécificités liées au réseau auquel appartient la Haute École, aux spécificités des catégories d'enseignement et aux programmes des formations, tout en favorisant l'interdisciplinarité et les synergies. Ces objectifs minimaux définissent encore les missions de la Haute École, les méthodes pédagogiques, les méthodes d'évaluation de l'enseignement, la participation de chacun des acteurs ainsi que les moyens mis en œuvre pour favoriser les relations avec d'autres établissements d'enseignement et avec le monde social, économique et culturel.

Le projet pédagogique, social et culturel, à la base du regroupement en Haute École, a fait l'objet de concertations avec les organisations représentatives du personnel et des étudiants de chaque établissement d'enseignement supérieur. La Commission communautaire pédagogique effectue un contrôle sur le projet quant à sa conformité avec les objectifs minimaux fixés par le législateur. Elle rend un avis au Gouvernement de la Communauté française qui peut enjoindre les pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement de se mettre en conformité avec le projet sous peine d'une diminution de l'allocation annuelle qui leur est allouée.

Le projet pédagogique, social et culturel, dans une perspective de transparence, est considéré comme un document public. Il est fourni à toute personne qui le demande. L'étudiant le reçoit avant son inscription, ce qui implique son adhésion audit projet.

Missions

Le décret fondateur consacre la formation initiale comme étant la première mission de la Haute École, mais il élargit ces missions en lui donnant la possibilité d'assurer la formation continuée, d'organiser la recherche appliquée et d'assurer des

services à la collectivité notamment par une collaboration avec le monde éducatif, social, économique et culturel.

La formation initiale est fondée sur l'apprentissage de savoirs et de savoir-faire. La formation continue comprend des formations de réactualisation visant l'adaptation des savoirs à l'évolution des professions, des formations de spécialisation visant l'approfondissement de la formation initiale ainsi que des formations de complément visant l'acquisition de nouvelles connaissances en vue d'élargir le champ professionnel. La recherche appliquée comprend tous travaux visant au développement technique et à l'application des savoirs. Elle assure l'actualisation constante des enseignements supérieurs en Hautes Écoles. Le financement de la recherche appliquée peut être couvert par des contrats établis entre, d'une part, l'enseignement supérieur, et d'autre part, les entreprises, les services publics et le secteur non marchand. Les enseignants des Hautes Écoles pourront collaborer à des recherches menées par les institutions universitaires. La collaboration avec le monde social, économique et culturel comprend des activités par lesquelles l'enseignement supérieur met son potentiel de formation et de recherche à la disposition de tiers. Par cette collaboration, la Haute École s'affirme comme pôle de développement dans sa région.

D'aucuns voient simplement, dans l'exercice de ces quatre missions, une reconnaissance officielle des actions que certains établissements d'enseignement supérieur remplissaient déjà auparavant.

Harmonisation des règles d'organisation pédagogique

Le décret consacre l'harmonisation des règles portant sur l'organisation de l'enseignement supérieur, qu'il soit de type court ou de type long, puisque, dans la plupart des cas, les Hautes Écoles dispensent les deux types d'enseignement. Ces règles concernent des sujets comme les programmations (c'est-à-dire la possibilité d'ouvrir ou de créer des études); les conditions d'accès à l'enseignement supérieur; les possibilités de dispenses ou encore les passerelles au sein des Hautes Écoles et avec l'Université.

Un autre exemple marquant de l'harmonisation des règles pédagogiques en faveur de tous les étudiants est justement celui du règlement des études. Ce règlement doit contenir au moins des dispositions concernant les programmes des études, l'organisation de l'année académique, les règles en matière d'étalement d'études ou de dispenses, les méthodes pédagogiques, les droits d'inscription et le régime disciplinaire des étudiants. Le règlement des études est un document public qui est fourni à la demande et communiqué à l'étudiant avant son inscription, en même temps que le règlement général des examens.

Les dispositions réglementaires relatives à l'organisation des examens et aux jurys d'examens participent également à l'harmonisation des règles pédagogiques. Celles-ci se veulent transparentes. Il convient à ce sujet de citer, notamment, la limitation des conditions de refus et de passage des étudiants; la définition préalable des critères d'admission et d'ajournement ainsi que l'attribution des mentions et la publicité de ces critères auprès des étudiants; l'obligation de motiver formellement les

décisions des jurys d'examens, la communication plus large des notes d'examens, des coefficients de pondération et des modalités pratiques de présentation des examens; les dispenses acquises de plein droit si l'étudiant remplit une série de conditions; le passage conditionnel facilité.

Le « contrat » qui lie la Haute École avec l'étudiant est donc clair, connu des deux parties et accepté comme tel, puisque l'inscription de l'étudiant implique son adhésion tant au règlement des études, au projet pédagogique, social et culturel qu'au règlement général des examens. Il convient également de noter, en faveur des étudiants, l'existence de procédures en matière de recours. Ces dispositions constituent en effet une nouveauté. La réglementation antérieure n'organisait de recours au sein des établissements qu'à l'encontre des erreurs matérielles relatives aux résultats des examens. L'objet des plaintes est actuellement différent puisqu'il concerne toute irrégularité dans le déroulement des examens.

Enfin, il faut encore signaler une procédure de recours contre les décisions de refus d'inscription aux épreuves. Cette procédure, nouvelle par rapport à la réglementation antérieure, s'avère nécessaire dès lors que la régularité de l'étudiant dans le suivi des activités d'enseignement devient une question de fait laissée à l'appréciation du Directeur de catégorie et ne tient plus, comme par le passé, au dépassement d'un nombre de jours d'absence maximum (60 demi-jours) par année académique.

Le législateur a visé par ces obligations une grande transparence indispensable à l'intégration des établissements au sein de la Haute École et à l'harmonisation des dispositions.

Libre accès des étudiants à l'enseignement supérieur

Le décret stipule que l'étudiant choisit librement la Haute École à laquelle il souhaite s'inscrire. Il prévoit aussi une série limitée de possibilités de refus d'inscription d'un étudiant dans les cas d'échecs répétés, de mesures disciplinaires ou encore de cumuls de diplômes n'autorisant plus le financement de l'étudiant. La décision doit être formellement motivée et sa notification doit contenir les modalités d'exercice des droits de recours.

Ce système qui donne la faculté – et non l'obligation – aux autorités de la Haute École d'accepter ou de refuser l'inscription d'un étudiant qui se trouve notamment dans une situation d'échecs répétés, en vertu d'un principe de subsidiarité et de proximité – ces autorités étant les mieux à même d'apprécier les chances réelles de réussite d'un étudiant en pareille situation – veut tendre à la responsabilisation, tant de la Haute École – responsabilités académique et financière – que des étudiants.

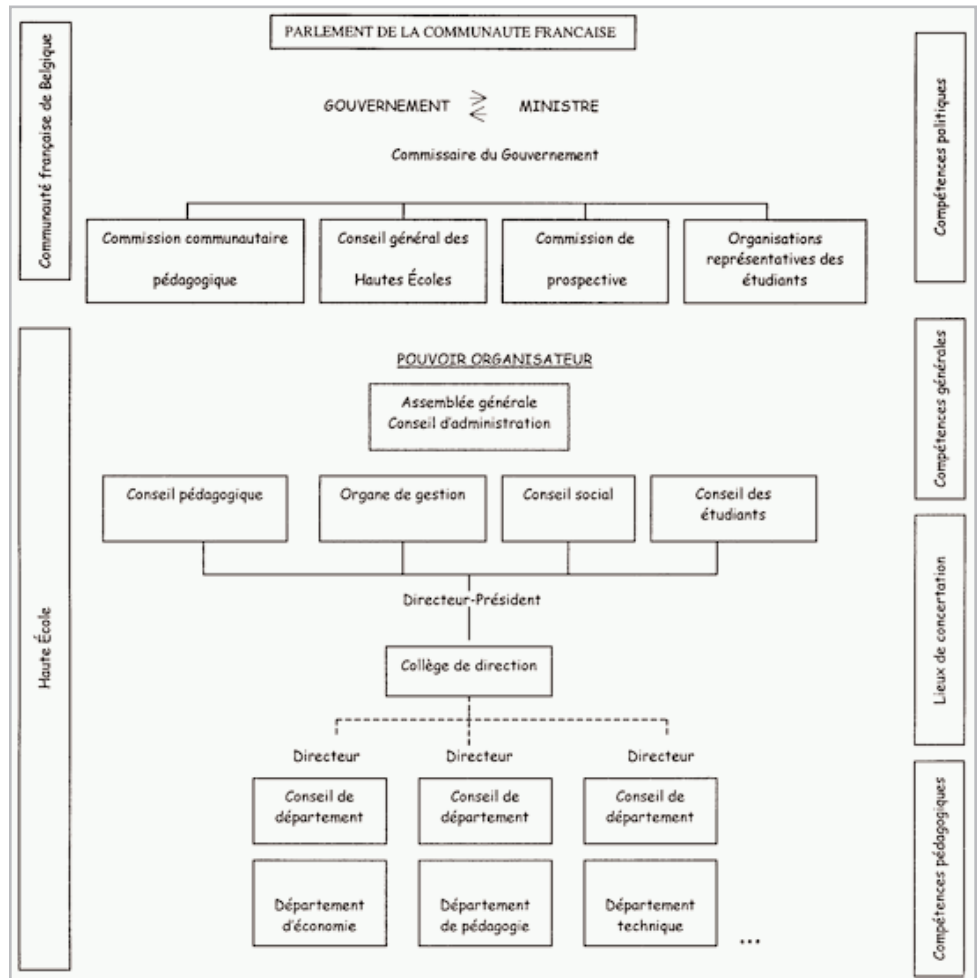
Par ailleurs, le décret prévoit, pour l'étudiant qui souhaite s'inscrire, de faire la preuve d'une maîtrise suffisante de la langue française. Cette preuve peut être apportée par la possession de certains diplômes sanctionnant des études secondaires ou supérieures suivies dans un établissement dont la langue d'enseignement est partiellement ou totalement la langue française ou par la réussite d'un examen organisé par les Hautes Écoles ou par les institutions universitaires.

Gestion de la Haute École et responsabilisation des acteurs

En matière de gestion, même s'il convient d'opérer l'une ou l'autre distinction entre réseaux, on retrouve un ensemble de pratiques et d'instances nouvelles qui se sont, dans bien des cas, substituées à des usages moins formalisés. C'est le cas du Collège de direction qui reprend les attributions de la direction de l'établissement d'enseignement supérieur et qui assure la direction de la Haute École de façon collégiale et sous la présidence du Directeur-Président.

Le décret a aussi prévu la création d'au moins un organe de gestion, un conseil pédagogique, un conseil social et un conseil de département.

Figure 1 : **Organigramme : les instances minimales prévues par le décret fondateur du 5 août 1995**



La composition de l'organe de gestion est laissée à l'appréciation du pouvoir organisateur tout en garantissant une représentation des membres du personnel à concurrence d'au moins un quart et des étudiants à concurrence d'au moins un cinquième des membres.

La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil social, du Conseil pédagogique et des conseils de département sont laissés à l'appréciation du pouvoir organisateur sans préjudice des quotas déterminés par le décret, au niveau de la représentation des membres du personnel et des étudiants.

Les missions des organes de consultation consistent :

- pour le Conseil social, à traiter les questions relatives aux conditions matérielles et sociales des étudiants, la gestion des fonds disponibles pour les besoins sociaux des étudiants en concertation avec le Conseil d'administration ou l'organe de gestion;
- pour le Conseil pédagogique, à traiter les questions concernant l'utilisation des moyens pédagogiques et l'affectation des ressources humaines;
- pour le Conseil de département, à émettre des avis d'initiative ou sur demande concernant toutes les questions relatives au département.

Il est à noter que sur le plan pédagogique la cellule de base de la Haute École est le département qui réunit au sein de son conseil tous les acteurs impliqués dans les activités de la catégorie d'enseignement supérieur en cause. La responsabilité de la Haute École est assurée par les directeurs de département, qui correspondent plus ou moins aux anciens directeurs d'établissements d'enseignement supérieur, et le Directeur-Président, nouvelle fonction créée pour répondre aux nécessités des structures nées du regroupement en Hautes Écoles. Ces deux fonctions dirigeantes sont instaurées sous la forme de mandat électif renouvelable. Ce principe garantit le renouvellement des équipes dirigeantes.

Le décret du 5 août 1995 organise la Haute École sur un modèle participatif puisqu'il prévoit, pour chaque organe de gestion ou de consultation, une représentation minimale des membres du personnel de la Haute École et des étudiants.

Le décret consacre également la participation des étudiants par la création d'un conseil des étudiants au sein de chaque Haute École et par la reconnaissance au niveau de la Communauté française d'une ou de plusieurs organisations représentatives des étudiants et prévoit leur subventionnement. La promotion des intérêts des étudiants sur les questions relatives à la gestion de la Haute École est assurée par la présence, avec voix délibérative, des représentants du Conseil des étudiants au sein des différentes instances.

Afin de permettre au Conseil des étudiants d'exercer ses missions, les autorités de la Haute École doivent assurer à celui-ci la mise à disposition d'infrastructures et de moyens matériels tels que des tableaux d'affichage, l'utilisation d'un local ainsi que d'une ligne téléphonique.

Collaborations et partenariats

Les collaborations et les partenariats sont favorisés de manière à développer des synergies nécessaires à une utilisation rationnelle des ressources affectées à l'enseignement et à l'évaluation de la qualité. Le décret prévoit la conclusion d'accords et de collaborations entre Hautes Écoles, avec les institutions universitaires et toute autre personne juridique du monde culturel et socioéconomique. Les partenaires peuvent être belges ou étrangers.

Financement des Hautes Écoles

Le décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Écoles constitue le deuxième volet de la réforme de l'enseignement supérieur. Plusieurs objectifs importants sous-tendent le décret :

- 1) la mise en place effective d'un mécanisme de financement qui vise à respecter le prescrit constitutionnel de l'égalité entre les étudiants sur le plan du financement;
- 2) la définition d'un système de financement qui rend prévisibles les moyens financiers de la Communauté française consacrés aux Hautes Écoles sur une base pluriannuelle;
- 3) une simplification du système de financement;
- 4) l'octroi d'une autonomie financière plus grande aux Hautes Écoles, balisée en fonction de critères objectifs;
- 5) la volonté de permettre aux Hautes Écoles de pouvoir faire face à la concurrence des systèmes d'enseignement supérieur étrangers, principalement de l'Union européenne;
- 6) la responsabilisation des différents acteurs de l'enseignement supérieur : professeurs, pouvoirs organisateurs, étudiants.

Mécanisme du financement

Avant 1995, les établissements d'enseignement supérieur étaient financés sur la base du nombre d'étudiants. Ce nombre déterminait strictement les effectifs du personnel directeur, enseignant et administratif qui y fonctionnaient. En outre, les établissements d'enseignement supérieur autres que ceux de la Communauté française recevaient, par étudiant et selon la catégorie, un montant déterminé de subvention de fonctionnement. Les établissements d'enseignement supérieur organisés par la Communauté française recevaient quant à eux une dotation établie par l'administration selon les besoins propres à chacun.

Depuis la mise en place du nouveau mécanisme de financement instauré par le décret du 9 septembre 1996, les Hautes Écoles bénéficient d'une allocation annuelle globale couvrant les frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement pour l'enseignement, la recherche appliquée, les services à la collectivité et l'administration de la Haute École. L'on est, en fait, passé d'une « logique de besoins » à une « logique de moyens ».

La contribution de la Communauté française au fonctionnement de l'ensemble des Hautes Écoles a été établie en 1997 au moyen d'une allocation annuelle résultant

d'une enveloppe budgétaire fixée par décret, soit 10 527,5 millions de francs. Son adaptation annuelle jusqu'en 2001 est limitée à l'évolution de l'indice santé des prix à la consommation. C'est le principe de l'enveloppe fermée (malgré une progression de la population de l'enseignement supérieur hors universités!). Après 2001, le Gouvernement fixera annuellement le taux d'adaptation qui devra être compris entre l'indice santé et la croissance réelle du PNB de l'année budgétaire précédente.

La répartition entre Hautes Écoles s'opère principalement (pour plus ou moins 90 % de l'allocation) sur base du nombre moyen d'étudiants au cours des trois dernières années avec un système de pondération qui tient compte des catégories dans lesquelles ils sont inscrits (des coefficients de pondération sont attribués aux différentes catégories : la catégorie économique est au coefficient 1, la catégorie technique au coefficient 1.1, la catégorie pédagogique au coefficient 1.65...).

Les autres 10 % de l'allocation sont constitués de forfaits liés à la structure de la Haute École (au caractère pluritype et pluricatégriel), d'un fonds de solidarité et d'une partie historique (de 5 %) en liaison avec le budget 1997 octroyé aux Hautes Écoles.

Gestion de la Haute École sur le plan financier

La réforme de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement le décret relatif au financement, consacre le principe d'une réelle autonomie de gestion accordée aux pouvoirs organisateurs des Hautes Écoles balisée par un ensemble de dispositions décrétales.

Le nouveau système de financement n'établit plus, contrairement au système antérieur, un lien direct entre la détermination du nombre de membres du personnel directeur, enseignant et administratif, d'une part, et le nombre d'étudiants, d'autre part. Dans le cadre de l'autonomie qui lui est octroyée, le pouvoir organisateur de chaque Haute École fixe son cadre du personnel. Seuls les membres du personnel statutaires, définitifs ou temporaires sont repris dans le cadre du personnel et sont rémunérés à charge de l'allocation annuelle globale. Par contre, les professeurs invités et les autres membres du personnel contractuel ne sont pas repris dans le cadre du personnel de la Haute École. Ils sont rémunérés à charge de l'allocation annuelle globale ou des autres recettes (contrats externes, projets européens, etc.).

L'autonomie octroyée est balisée puisque le décret détermine, pour la fixation du cadre du personnel de la Haute École, certains pourcentages que diverses fonctions ou groupes de fonctions doivent respecter. C'est le cas de l'introduction d'une proportion minimale à respecter entre les coûts des traitements (qui ne peuvent être inférieurs à 70 % de l'allocation globale) et l'allocation annuelle globale ainsi que de la mise en place d'un rapport maximal à respecter entre le personnel nommé à titre définitif (maximum 70 %) et les membres du personnel temporaire. La fixation de certains pourcentages plafond ou plancher à respecter est liée au souci exprimé par le législateur d'encadrer l'autonomie octroyée aux pouvoirs organisateurs des Hautes Écoles, notamment en matière d'exigence pédagogique et de gestion budgétaire.

Il convient de relever que le Gouvernement de la Communauté française a la possibilité, dans un délai fixé, de déduire certains montants de l'allocation annuelle

globale d'une Haute École lorsque cette dernière a engagé des dépenses qui vont à l'encontre du décret ou si un étudiant de cette Haute École a été indûment admis au financement ou s'est vu attribuer une pondération inexacte.

Par ailleurs, le décret prévoit l'interdiction de toute concurrence déloyale et l'obligation d'une publicité objective. Le Gouvernement de la Communauté française a fixé le montant maximum annuel consacré à la publicité par une Haute École ou en faveur d'une Haute École à 1 % de son allocation globale. Le non-respect de cette norme peut conduire à des sanctions. Il pourra s'agir d'une retenue partielle sur l'allocation annuelle globale.

Subsides sociaux

L'octroi de subsides sociaux aux Hautes Écoles constitue une forme de financement destiné à répondre aux besoins sociaux des étudiants. C'est ainsi que le montant des subsides sociaux a été fixé à 2 000 francs par étudiant (ce montant étant indexé) et que le Conseil des étudiants en perçoit 10 %.

Contrôle des Hautes Écoles

L'autonomie financière plus importante accordée aux pouvoirs organisateurs des Hautes Écoles conduit à mettre en place des organes de contrôle. À cet égard, le décret s'inspire partiellement de la législation applicable aux institutions universitaires en Communauté française. C'est ainsi que quatre commissaires du Gouvernement de la Communauté française ont été nommés auprès des Hautes Écoles. Leurs missions consistent à assurer le respect des dispositions légales et réglementaires par la voie de recours introduits auprès du Gouvernement de la Communauté française.

Notons encore que les Hautes Écoles doivent produire un rapport d'activité annuel et un rapport triennal sur la qualité. Les contenus de ces rapports sont fixés par le Gouvernement de la Communauté française.

Statut des membres du personnel des Hautes Écoles

La partie statutaire est la troisième et dernière étape de la réforme de l'enseignement supérieur en Communauté française. Elle renvoie à un ensemble de règles en rapport avec l'exercice de la fonction, le contrat d'emploi, l'importance de la charge ou encore les titres de capacités.

Toutes ces dispositions ne constituent, à quelques exceptions près, que peu de nouveautés. En Belgique, la fonction enseignante a toujours été bien protégée sur le plan statutaire. Cet acquis est dû principalement à la force de la représentation syndicale. Nous nous limiterons donc, dans cette partie, à épinglez quelques caractéristiques saillantes qui vont dans le sens de l'harmonisation des fonctions dans les Hautes Écoles. Le regroupement en Hautes Écoles a rendu essentielle l'harmonisation des fonctions existantes dans les établissements d'enseignement supérieur de type court et les établissements d'enseignement supérieur de type long. Pour ce faire, le législateur s'est référé aux fonctions existantes dans l'enseignement supérieur de type long. Les fonctions que peuvent exercer les membres du personnel directeur et

enseignant des Hautes Écoles sont classées en « fonctions de rang 1 », « fonctions de rang 2 » et « fonctions électives » avec la charge horaire suivante :

Fonctions de rang 1 :	
Maître de formation pratique	750 heures de cours/année
Maître assistant	480 heures de cours/année
Chargé de cours	420 heures de cours/année
Fonctions de rang 2 (ces fonctions ne peuvent être exercées que par des membres du personnel engagés à titre définitif) :	
Maître principal de formation pratique	750 heures de cours/année
Chef de travaux	360 heures de cours/année
Professeur	360 heures de cours/année
Chef de bureau d'études	coordination

Les fonctions électives (mandats de 5 ans renouvelables; accessibles aux membres du personnel engagés à titre définitif et porteurs d'un titre universitaire ou de niveau universitaire; les élus peuvent assurer des cours) sont :

- Directeur de catégorie
- Directeur - Président

L'ensemble des prestations (cours, vie institutionnelle, suivi des étudiants, etc.) des membres du personnel doivent compter, au moins, 1 400 heures/année.

L'accès à la profession se fait sur base d'un appel aux candidats qui doit nécessairement paraître au *Moniteur* (journal officiel) où sont précisés, pour chaque cours à conférer, les titres de capacités (titres scientifiques), les titres pédagogiques, l'expérience utile, voire les publications et autres éléments de notoriété, indispensables à l'exercice d'une fonction.

Au terme de la première année d'enseignement, une procédure prévoit un « rapport sur la manière dont le membre du personnel s'est acquitté de sa tâche ». Ce rapport influe sur la reconduction ou non du membre du personnel. L'engagement à titre définitif intervient au plus tôt après six années d'expérience utile dans l'enseignement. La progression dans les fonctions (rang 2, fonctions électives) s'opère d'abord par un appel interne aux candidats.

Les Hautes Écoles à l'aune de la *nouvelle gestion publique* (NGP)

Faut-il rappeler que c'est dans un climat d'assainissement budgétaire drastique que les Hautes Écoles ont vu le jour en Communauté française de Belgique? Le législateur a voulu installer les conditions d'un enseignement de qualité, plus autonome

et plus ouvert, tout en diminuant ses moyens d'existence. Il n'est donc pas sans intérêt d'analyser les axes directeurs de la réforme à l'aune d'un ensemble de normes véhiculées par la NGP, car cette dernière prend racine, selon les termes de Bernard Abate (2000, p. 65), dans un terreau « budgétaire ». À cette fin, nous procéderons en trois temps. La première étape consistera à explorer l'« existant » (Abecassis, 1994) et à analyser le contexte de l'enseignement supérieur en 1995, les structures et l'organisation des Hautes Écoles, leur financement et le statut des personnels selon les axes directeurs retenus par le législateur. L'analyse portera sur les principes et les concepts développés à l'occasion de la création des Hautes Écoles en signalant les effets ou les résultats engrangés à ce jour. La deuxième étape visera à catégoriser les axes directeurs de la réforme à partir d'un ensemble de caractéristiques de la NGP, en référence aux travaux de J. Mönks (1998). Cette dernière analyse nous permettra dans une troisième phase de mettre en exergue les nouvelles logiques d'acteurs (institutionnels et individuels) à l'œuvre au sein des institutions et les tensions qui en résultent.

Références du législateur et résultats enregistrés

Tout changement important prend appui sur des axes directeurs tant au niveau des constats et des attendus qui ont enclenché la réforme qu'au niveau de ses composantes (les structures et l'organisation, le financement, le statut des professeurs). Les tableaux 1 à 4 en mentionnent 21. Ils n'ont certes pas tous la même importance, mais leur présence illustre les domaines où le législateur est intervenu. Et ce dernier agit (parfois tant bien que mal) en se référant à un ensemble de principes et de concepts qui tendent à accréditer les changements souhaités.

La concrétisation de ces transformations ou les résultats enregistrés témoignent de la pertinence ou de l'insuccès de son action.

On trouvera ci-après les données essentielles de la réforme sous la forme de triptyque. Le **Tableau 1** présente l'analyse du contexte, le **Tableau 2** l'analyse de la structure et de l'organisation des Hautes Écoles, le **Tableau 3** l'analyse du financement et, enfin, le **Tableau 4** l'analyse du statut du personnel. La relation qui unit les axes directeurs de la réforme avec les résultats enregistrés passe par la mise en exergue des principes et concepts développés à cette occasion. C'est évidemment la valeur explicative que ces principes et concepts apportent qui vous intéresse prioritairement. Elle sera examinée au point 2.2.

Tableau 1 : **Analyse du contexte**

	Constats Axes directeurs retenus	Principes et concepts développés à l'occasion de la création des Hautes Écoles	Résultats enregistrés
1	Pléthore d'établissements	Efficienc (accroissement de la taille et de la masse académique en vue d'un moindre coût)	Passage de 106 à 30 établissements
2	Concurrence entre les formations	Rationalisation de l'offre	Cadastre des formations par zone (Province)
3	Lutte contre l'échec	Promotion de l'école de la réussite	Assouplissement du règlement des études – Dispositifs pédagogiques de lutte contre l'échec
4	Faible ouverture vers l'extérieur	Élargissement des missions des établissements	Reconnaissance des quatre missions : la formation initiale, la formation continué, la recherche et le service à la collectivité
5	Augmentation du nombre d'étudiants	Recours à une enveloppe budgétaire fermée	Augmentation du taux d'encadrement Diminution des ressources par étudiant
6	Maintien du système binaire (Universités – Hautes Écoles)	Définition des spécificités des deux systèmes	Maintien de deux systèmes étanches avec quelques passerelles

Tableau 2 : **Analyse des structures et de l'organisation des Hautes Écoles**

	Axes directeurs de la réforme	Principes et concepts développés à l'occasion de la création des Hautes Écoles	Résultats enregistrés
7	Regroupement des établissements	Caractère pluritype et pluricatégories des établissements	30 établissements pluricatégories, dont 20 sont pluritypes
8	Référence à une charte fondatrice (le projet pédagogique, social et culturel)	Exercice d'une liberté pédagogique et organisationnelle	Production d'un rapport d'activités annuel qui rend compte du respect du projet pédagogique, social et culturel (le rapport et le projet sont des documents publics)
9	Définition des missions des établissements	Élargissement des missions des établissements	Reconnaissance de quatre missions : la formation initiale, la formation continuée, la recherche et le service à la collectivité
10	Harmonisation des règles pédagogiques	Transparence; autonomie pédagogique; efficacité	Les règles pédagogiques constituent des documents publics; possibilité de recours
11	Accès à l'enseignement supérieur	Libre choix des établissements; admission sans examen d'entrée	Forte sélection à l'issue de la 1 ^{re} année d'enseignement supérieur
12	Gestion des établissements	Participation; responsabilité; autonomie administrative	Éclatement des compétences entre plusieurs instances; représentation étudiante assurée; dilution des responsabilités; surcroît de tâches administratives. Contrôle par les commissaires du Gouvernement
13	Ouverture	Partenariats; synergies	Obligation de rendre compte des actions entreprises dans le rapport d'activités

Tableau 3 : **Analyse du financement**

	Axes directeurs retenus	Principes et concepts développés à l'occasion de la création des Hautes Écoles	Résultats enregistrés
14	Mécanisme du financement	Logique des moyens	Adoption d'une enveloppe fermée liée au PNB; diminution de l'encadrement; accroissement de la charge des enseignants
		Égalité entre étudiants	Financement au nombre d'étudiants
15	Gestion financière	Autonomie financière	Affectation des crédits selon des balises fixées par le Gouvernement
16	Subsides sociaux	Égalité entre étudiants	Subsides en fonction du nombre d'étudiants
17	Contrôle	Conformité aux décrets, arrêtés, circulaires...	Désignation de commissaires du Gouvernement; augmentation des contrôles; recours possibles; obligation de fournir un rapport annuel d'activités et un rapport triennal sur la qualité.

Tableau 4 : Analyse du statut des personnels

	Axes directeurs retenus	Principes et concepts développés à l'occasion de la création des Hautes Écoles	Résultats enregistrés
18	Contrat d'emploi	Harmonisation des fonctions entre l'enseignement supérieur de type court et de type long	Mobilité des enseignants entre les deux types d'enseignement
19	Charge des enseignants		
20	Titres de capacités		
21	Appel aux candidats	Appel public	Parution des emplois vacants au <i>Moniteur</i> (journal officiel)

Il nous appartient, maintenant, de trouver un cadre organisateur susceptible de mettre en évidence la « philosophie » qui a présidé à l'organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles. Son ancrage budgétaire nous conduit naturellement vers les « systèmes » qui donnent la priorité à ce type de considération. Notre choix s'est donc orienté vers la nouvelle gestion publique (NGP) qui met, entre autres, l'accent sur les données économiques comme pivots de la nouvelle culture organisationnelle. La typologie proposée par Joos Mönks a particulièrement retenu notre attention car elle permet, selon nous, d'inscrire l'action des politiques dans un courant d'idées qui associe l'efficacité (qui rapporte la réalisation des objectifs à leurs coûts) et la responsabilité des acteurs.

Pensée comptable et pensée communautaire : à qui la préséance?

J. Mönks (1998, p. 82), dans son étude des expériences de la nouvelle gestion publique durant les vingt dernières années, dans différents pays membres de l'OCDE, distingue quatre modèles types :

- le modèle de la *flexibilité organisationnelle*, caractérisé par l'assouplissement de la gestion verticale et par la délégation des tâches;
- le modèle *efficient*, avec son accent sur un secteur public inspiré du secteur privé, guidé par des notions comme celle de *value for money* et par les valeurs liées d'économie, d'efficacité et, à un moindre degré, d'efficacité;
- le modèle *qualitatif*, qui cherche la qualité des services publics et son orientation en fonction du client;
- le modèle *participatif*, orienté vers la dévolution de pouvoir aux communautés et la participation des citoyens à la définition des services.

Le **Tableau 5** illustre ce que donne un travail de catégorisation sur les axes directeurs de la réforme en fonction des « modèles » proposés par J. Mönks et met en évidence les principes et les concepts prônés par la NGP.

Tableau 5 : **Catégorisation des axes directeurs de la réforme**

Modèles orientés vers (selon J. Mönks)	Principes et concepts illustratifs de la NGP selon J. Mönks	Axes directeurs de la réforme concernés (les numéros entre parenthèses renvoient aux tableaux 1 à 4)
Flexibilité organisationnelle	Délégation de la gestion et de la responsabilité opérationnelle au niveau des établissements	Charte fondatrice (8)
Efficience	Utilisation économique, efficiente et efficace de ressources limitées; transparence	Pléthore d'établissements (1) Concurrence entre formations (2) Augmentation du nombre d'étudiants (5) Regroupement des établissements (7) Mécanisme du financement (14) Gestion financière (15) Subsides sociaux (16) Contrôle (17)
Client et qualité	Écoute du client; gestion orientée vers la qualité et la satisfaction du client	Lutte contre l'échec (3) Ouverture vers l'extérieur (4)(9)(13) Maintien du système binaire (6) Règles pédagogiques (10) Accès à l'enseignement supérieur (11) Contrat d'emploi (18) Charge des enseignants (19) Titres de capacités (20) Appel aux candidats (21)
Participation	Dévolution du pouvoir; prises de décisions participatives	Gestion des établissements (12)

L'observation du **Tableau 5** montre clairement que la réforme de l'enseignement supérieur hors universités appartient à un modèle hybride qui lie efficience et participation des acteurs ou, encore, qui rattache la dimension *comptable* à la dimension *communautaire*.

On est d'ailleurs en droit de se demander si ce type de relation ne donne pas le primat à la pensée comptable sur l'écoute du client. Ou encore que l'écoute du client n'est que la voie royale pour accréditer des économies drastiques dans l'enseignement en ce qui nous concerne. D'un côté, on donne l'autonomie aux acteurs de terrain et, de l'autre, le pouvoir politique applique la logique des moyens en matière financière (voir **Tableau 3**). Aux acteurs d'opérer les coupes sombres dans les budgets et d'encourir les conflits internes!

Ces considérations nous amènent tout naturellement à examiner les tensions qui sont nées de cette réforme.

Nouvelles logiques d'acteurs

Nous examinerons successivement trois types de rapports de force :

- Communauté française (le pouvoir politique, le législateur) – Hautes Écoles
- Hautes Écoles – Hautes Écoles
- Intra-Hautes Écoles (les acteurs internes)

Le premier rapport de force *Pouvoir politique – Hautes Écoles* met en jeu le Parlement, le Gouvernement et/ou le (la) Ministre d'une part et les autorités des Hautes Écoles d'autre part. Aux premiers revient le soin de définir un cadre légal qui, dans le cas présent, s'inspire des recommandations de l'OCDE et de l'Union européenne, à savoir, rationaliser l'offre de formation et le nombre d'établissements à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire fermée (**Tableau 1**, axes 1, 2, 5). L'insistance sur le terreau budgétaire est encore accrue quand les politiques imposent une logique des moyens assortie d'un contrôle renforcé (**Tableau 3**, axes 14, 15 et 17).

Aux seconds revient le rôle d'administrer les Hautes Écoles sur le plan opérationnel, en toute « autonomie » et sur base d'une charte (le projet pédagogique et culturel) qui définit les objectifs à atteindre et les moyens de les réaliser (**Tableau 2**, axes 8, 10, 12, 13).

À cet espace de « liberté » s'ajoute l'obligation pour les Hautes Écoles de rendre compte de leur action à partir d'un rapport annuel d'activités et d'un rapport triennal de contrôle de la qualité dont les critères sont imposés par le Gouvernement de la Communauté française (**Tableau 2**, axes 8, 12, 13; **Tableau 3**, axe 17).

Le premier rapport de force peut se résumer par les mots clés :

Orientations - **Mise en œuvre** - **Contrôle**
(par les politiques) (par les Hautes Écoles) (par les Commissaires)

Le second rapport de force, qui met en concurrence les Hautes Écoles entre elles, apparaît moins nettement à la lecture des tableaux car il plonge ses racines dans le système éducatif belge construit en réseaux sur base de considérations politiques et idéologiques.

Les Hautes Écoles sont organisées par zones (les provinces) et par réseaux ce qui signifie un référentiel d'ordre géographique et idéologique à prendre en considération chaque fois que les problèmes de rationalisation (**Tableau 1**, axe 2; **Tableau 2**, axe 7) ou de partenariat entrent en jeu (**Tableau 2**, axe 13). Comme le financement des Hautes Écoles repose sur le nombre d'étudiants (**Tableau 3**, axes 14, 16) on comprend aisément la concurrence qu'il peut exister entre elles à l'intérieur d'une même zone ou de zones voisines, entre réseaux ou à l'intérieur des réseaux, dès qu'il s'agit d'évoquer des problèmes de survie, de croissance et surtout d'offre de formation.

Le second rapport de force peut se résumer par les mots clés :

Offre de formation - **Réseaux** - **Concurrence**

Le troisième rapport de force explore la vie institutionnelle des Hautes Écoles qui s'articule autour d'instances d'information, d'avis, de concertation et de décision (voir Fig. 1). Toutes ces instances regroupent des représentants des directeurs, des professeurs et des étudiants et reçoivent des compétences spécifiques et élargies. Notons encore que les étudiants sont désignés dans ces instances suite à des élections

et pour un mandat d'un an (et la réalité veut qu'ils se distinguent par un absentéisme inquiétant car la plupart des problèmes dépassent leurs intérêts immédiats).

La gestion de la Haute École se veut certes transparente, responsable et collégiale, mais débouche sur des redites (vu les compétences élargies) et sur une dilution des responsabilités sans compter avec les frustrations et le surcroît de tâches administratives que cela entraîne (**Tableau 2**, axes 8, 10, 12; **Tableau 3**, axe 17).

Le troisième rapport de force peut se résumer par les mots clés :

Pouvoir - **Concertation** - **Responsabilité**

On remarque aisément que les tensions qui s'exercent sur les Hautes Écoles sont doubles : d'une part, mettre en œuvre, dans un climat de concurrence, les grandes orientations dictées par le législateur et d'autre part, réguler en interne toutes les actions qui gravitent autour des activités d'enseignement et de recherche. On comprend aisément, dans ces conditions, que tout leadership ne peut s'exercer qu'en s'appuyant sur une intelligence collective dotée d'un pouvoir d'action au bénéfice des membres et des intérêts de l'institution (A. Gustin, 2001).

Conclusion

L'organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles ne constitue pas une extension ou encore une création nouvelle au sein du système éducatif en Communauté française de Belgique. Il s'agit d'une transformation, d'une modification structurelle d'un segment du système éducatif déjà existant (l'enseignement supérieur de type court et de type long), en un concept organisationnel nouveau à l'intérieur duquel les logiques des acteurs peuvent donner leur pleine mesure. Il présente, selon nous, les caractéristiques suivantes quant à ses origines, sa nature et ses conséquences.

Nature du changement

Le fait d'organiser l'enseignement supérieur sur un mode binaire, d'une part l'Université, d'autre part les Hautes Écoles; d'un côté un enseignement avant tout théorique, de l'autre un enseignement plus opératoire, plus pratique, ne traduit-il pas un certain état des relations entre la science et la technique qui procède de la modernité? Dans quelle mesure chacun de ces domaines n'a-t-il pas conquis une certaine autonomie qui lui permet de s'auto-reproduire en puisant en lui-même les ressources de son propre développement? Il se justifierait, dès lors, qu'ils puissent coexister. L'hypothèse est hardie. Les relations entre science et technique ne peuvent être niées au point que l'on parle aujourd'hui de techno-science. Mais elles sont probablement plus complexes que l'on a coutume de le dire et ne s'inscrivent pas nécessairement dans un rapport de dépendance simple qui reviendrait à ne faire de la technique qu'en application de la science. Si cette hypothèse devait se vérifier,

la problématique de l'enseignement supérieur s'en trouverait simplifiée. On comprendrait mieux l'existence d'une structure binaire, et le développement de l'Université comme des Hautes Écoles ne reposerait que sur elles-mêmes. Mais reconnaissons également que des pays comme l'Espagne, la Suède, l'Autriche, l'Italie se sont tournés vers un système d'enseignement supérieur « intégré » où technique et science se côtoient! Le problème du choix d'une structure binaire ou intégrée doit rester ouvert.

Conséquences des changements en cours et place des acteurs

Les changements les plus visibles de la réforme apparaissent au travers du fonctionnement de nombreuses instances de coordination, de consultation, de participation, d'avis et de décision. Ces instances existent au niveau central (Conseil général, Commission communautaire pédagogique, etc.) et au niveau local (Collège de direction, organe de gestion, etc.). Elles rassemblent tous les acteurs de la communauté éducative et elles témoignent d'une recherche et d'une démarche à caractère consensuel dans la gestion des Hautes Écoles. Ce mode de fonctionnement consomme énormément de temps et d'énergie, il morcelle l'exercice du pouvoir et allonge les délais de décision. Si toutefois l'aboutissement d'une telle pratique signifie « renforcement de l'identité de la Haute École », « meilleure circulation de l'information », « adéquation », « imputabilité », ou encore « responsabilités mieux assumées » elle mérite d'être poursuivie et approfondie. La pratique participative et représentative pose toutefois le problème des limites qu'il convient de se donner quand on fonctionne sur un mode plus politique que bureaucratique.

Un autre changement important peut être trouvé du côté du statut qui est désormais réservé à l'étudiant. Un « contrat » le lie à la Haute École dès qu'il a arrêté son choix. Ses droits et devoirs sont précisés dans le règlement des études qui se réfère au projet pédagogique, social et culturel appelé la « charte » de la Haute École. L'étudiant peut exercer son droit de recours en matière d'inscription, d'admission aux examens; en matière disciplinaire et de sanction des études. Il est membre de la Haute École, il peut siéger dans les différentes instances avec le droit de vote. C'est un acteur de la communauté éducative.

L'introduction du concept de « qualité » comme référentiel de fonctionnement ainsi que l'obligation de procéder régulièrement à des contrôles de qualité donnent à cette notion la valeur d'un système, voire d'une théorie. Ne pas la questionner serait une erreur grave.

La norme ISO 8402 définit la qualité de la façon suivante : « La qualité est l'ensemble des propriétés et des caractéristiques d'un produit ou service qui lui confère l'aptitude à satisfaire les besoins exprimés ou implicites du client. »

S'interroger sur la portée du concept « qualité » appliqué dans le monde de l'enseignement revient à parler des acteurs institutionnels (les organes, les conseils, etc.) et des acteurs individuels (étudiants, professeurs) en se souvenant de la maxime de La Rochefoucault : « Il est plus aisé de connaître les hommes en général qu'un homme en particulier. » La « théorie » de la « qualité » renvoie à la personne, à l'être humain et à ses besoins (et la liste est longue et changeante). Ce qui signifie que

l'entreprise « qualité » a de beaux jours devant elle dès lors qu'elle quitte le cercle des *quality managers* pour s'attaquer à la sphère des besoins des « clients » en milieu scolaire. L'introduction du concept « qualité » est l'occasion de s'interroger sur des valeurs et des besoins tels que ceux d'appartenance, d'émergence, de réalisation, d'identité ou encore d'accomplissement dans l'exercice du métier d'étudiant et d'enseignant. La « théorie » est séduisante!

Enfin, autre évolution importante, les pratiques évaluatives, dans tous les domaines de la vie institutionnelle, entrent progressivement dans la culture des Hautes Écoles. L'évaluation institutionnelle y est déjà à l'œuvre au travers de l'évaluation des enseignements, du rapport annuel d'activités et du rapport triennal sur le contrôle de la qualité. Mais ce processus ne s'arrêtera pas à ces trois opérations. La nécessaire transparence des processus de formation, l'autonomie dans les matières pédagogiques et financières, le respect du projet pédagogique, social et culturel imposent, moralement, aux Hautes Écoles de procéder régulièrement à des évaluations. Il s'agit de rendre compte de l'efficacité et de l'efficience des méthodes de gestion, de la cohérence des programmes de formation, de la conformité d'une planification, de l'applicabilité d'une réforme, de la pertinence d'un projet, de l'adhésion des acteurs aux finalités de l'institution, etc. C'est en cela que la culture évaluative orientée vers les processus et les résultats participe d'une gestion par la qualité sous la responsabilité de tous les acteurs.

Références bibliographiques

ABATE, B. (2000). *La nouvelle gestion publique*. Paris : LGDJ, 2000.

ABECASSIS, A. (1994). La politique contractuelle entre l'État et les Universités.

In *Documents OCDE : Évaluation et processus de décision dans l'enseignement supérieur*, Paris : OCDE.

GUSTIN, A. (1993). Visite guidée au cœur de l'école. In *Forum*, n° 6, Bruxelles : Licap.

GUSTIN, A. (2001). *Management des établissements scolaires. De l'évaluation institutionnelle à la gestion stratégique*. Bruxelles : De Boeck Université.

INS - Institut national de statistique (2000). *Chiffres clés 1999 – Aperçu statistique de la Belgique*. Bruxelles : Ministère des affaires économiques.

MERF - Ministère de l'Éducation de la Recherche et de la Formation (1996).

Le système éducatif en Communauté française de Belgique. Bruxelles : MERF.

Moniteur (01-09-1995). Décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles. (*Moniteur : 01-09-1995*)

- Moniteur (07-09-1996). Décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois dans les Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française. (*Moniteur* : 07-09-1996)
- Moniteur (15-10-1996). Décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française. (*Moniteur* : 15-10-1996)
- Moniteur (06-11-1997). Décret du 24 juillet 1997 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française. (*Moniteur* : 06-11-1997)
- Moniteur (06-11-1997). Décret du 8 février 1999 relatif aux fonctions et titres des membres du personnel enseignant des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française. (*Moniteur* : 06-11-1997)
- MÖNKS, J. (1998). La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement de paradigme? In *La pensée comptable*, M. Hufty (dir.), Paris : PUF, p. 77-90.
- NIZET, J., PICHAULT, F. (1995). *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*. Paris : Gaëtan Morin Éditeur Europe.
- OCDE (1991). *Examen de la politique d'éducation en Belgique. Rapport et questions des examinateurs*. Paris : OCDE.