

# D'un décret à l'autre

*Les éducateurs permanents sont-ils les agitateurs de sens, les bricoleurs de rêves, les créateurs de social qui prennent à bras-le-corps des questions comme les conditions matérielles d'existence et l'épanouissement intellectuel nécessaires à la citoyenneté locale et mondiale? La mécanique de l'éducation permanente est simple: autoéducation, c'est-à-dire construction de pouvoirs et, en conséquence, de savoirs. En ce sens, l'éducation permanente peut-elle être le monopole d'organisations ou doit-on parier qu'elle continuera à inventer son histoire hors des sentiers battus? Le décret de 2003 le permettra-t-il?*

## Jean-Pierre Nossent

Jean-Pierre Nossent est président de l'Institut d'histoire ouvrière, économique et sociale (IHOES).

« Aujourd'hui, il est urgent d'en revenir à l'utopie », Marcel Deprez<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Marcel Deprez, décédé en 2007, a été inspecteur général pour la culture et l'éducation permanente.

Après trente ans d'éducation permanente et deux décrets, quelles sont les dynamiques de ce champ? Il faut tenter de cerner les évolutions et les invariants, mais également les intentions politiques. Il est nécessaire aussi de la réfléchir comme un espace d'actualisation du projet démocratique. C'est que l'expression d'« éducation permanente » reste floue, changeante et ambivalente, voire ambiguë. On peut bien sûr souligner une certaine constance dans la définition entre les décrets de 1976 et de 2003. Mais cela ne suffit pas pour démontrer ni la pérennité ni l'univocité de sa signification. L'expression recouvre des si-

gnifications diverses et son emploi par des personnes convaincues de se comprendre du fait d'un discours apparemment semblable conduit quelquefois à d'étranges quiproquos lorsque l'on confronte les pratiques.

Rappelons, par exemple, que les deux décrets furent votés à l'unanimité du Conseil de la Communauté française, droite et gauche réunies. Observons que la polysémie fut plus que probable en 1976, jamais loin de la confusion entre la formation professionnelle continuée en dehors du temps et du coût du travail,

l'épanouissement personnel, l'apprentissage de la participation citoyenne, et que, en 2003, c'est davantage un consensus politique mou que décrit un décret à portée plus intégrative qu'émancipatrice.

Le sens de l'éducation permanente apparaît quelquefois carrément insaisissable. C'est le cas lorsqu'on débat de leur expérience avec certains professionnels du secteur. Après plusieurs années de tâtonnements et de remises en question, ils quittent celui-ci, désabusés, disant notamment qu'ils ne savent pas ou plus ce qu'est l'éducation permanente. Ils dénoncent le fait que, en raison des problèmes de sous-financement récurrents<sup>2</sup>, les associations qui les employaient utilisent cette polysémie pour habiller des pratiques très diverses en vue de leur financement tant par le secteur que par d'autres sources. Dans ce cadre, l'éducation permanente relève d'un discours idéologique ayant une fonction légitimante pour toutes sortes de pratiques très différentes voire opposées avec un zeste de pédagogies actives.

Bref, l'expression peut recouvrir des pratiques très différentes qui vont de l'encadrement idéologique et de la prévention (c'est-à-dire de l'encadrement disciplinaire avant l'émergence de la résistance), du travail sur l'exclusion de groupes sociaux marginalisés jusqu'aux pratiques caritatives et paternalistes d'atténuation des effets de la pauvreté et de l'exclusion, voire aux préoccupations morales identifiées à la culture. Ou encore des réactions conservatrices guidées par l'inquiétude devant l'émergence de nouvelles formes de résistances.

## UN PEU D'HISTOIRE

Les précautions sémantiques qui suivent ne visent évidemment pas à donner une définition totalisante englobant les autres approches, mais bien à rappeler certaines sources pour mieux mettre l'éducation permanente en perspective. Elles ne prétendent aucunement à l'exhaustivité historique. Il s'agit donc essentiellement de cerner le point de vue que nous adoptons.

Selon Adorno et l'école dite de Francfort (une des sources et une des conceptions majeures de la notion d'éducation permanente dès les années cinquante), il s'agissait essentiellement de cesser de distinguer et de cloisonner par leur succession les temps de l'école, du loisir, du travail et de la citoyenneté. La thèse était que le temps de l'éducation constitue une transversale intégrant tous les champs et tous les moments de la vie. C'est une rupture avec l'identification du temps de l'éducation à celui des loisirs.

Une autre des conceptions à la base des décrets trouve son origine dans la Résistance durant la Deuxième Guerre mondiale et les expériences collectives d'action et d'autoformation. Deux aspects sont ici à souligner: la mise au point d'outils de formation et d'action adaptés à tous les niveaux d'études et socioprofessionnels ainsi que l'orientation de démocratisation de la culture: « Rendre la culture au peuple et le peuple à la culture », disait un manifeste qui porte déjà en germe le débat de la démocratisation de la culture que l'on peut schématiser par l'opposition entre « la culture pour tous » et « la culture par tous » ou encore les cultures de tous.

<sup>2</sup> « ... dans les limites des crédits [peu] disponibles » disent les textes des décrets. Le [peu] entre crochets est évidemment un commentaire de l'auteur.

### *L'héritage de l'éducation populaire*

La source la plus importante, de notre point de vue, est constituée par l'héritage de l'éducation populaire et son projet de refus des inégalités dans tous les champs de la société. Elle puise ses racines dans le projet de démocratie politique (« le pouvoir n'appartient qu'aux citoyens »), dans la démocratie économique (juste répartition des richesses et du pouvoir dans l'entreprise) et dans la conviction que la reproduction des inégalités ne peut être évitée que par le changement des modèles culturels.

Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le mouvement ouvrier affirme que l'action éducative doit être faite « pour les travailleurs par les travailleurs ». Il revendique la mise en œuvre d'un enseignement professionnel intégral incluant la formation manuelle, intellectuelle et morale. Transposée dans le langage d'aujourd'hui, on peut traduire cette revendication par l'articulation d'une éducation intégrant formation générale et professionnelle avec aussi un accès à la culture comme condition d'une pratique citoyenne.

Par rapport à cette perspective, il peut être utile de distinguer d'emblée le concept d'éducation permanente d'autres qui lui ressemblent, qui visent des buts relativement proches et qui sont aussi partiellement des héritiers de l'éducation populaire. Ainsi la formation dite de promotion sociale (l'idée de promotion socioculturelle des travailleurs s'en rapproche), l'éducation tout au long de la vie (qui fait plus penser aux nécessités d'adaptation à une société et à un marché du travail en

constante évolution) ou l'éducation non formelle (réalisée en dehors de l'institution scolaire qui place le bénéficiaire comme acteur central du processus éducatif et le considère comme producteur de savoir et de culture au départ de son expérience de vie) relèvent de notions qui sont différentes, mais recoupent ou se superposent partiellement à celle de l'éducation permanente.

*L'éducation populaire naît d'un double mouvement d'autodidaxie professionnelle, culturelle et politique des travailleurs, d'une part, d'émancipation et de transformation sociale, d'autre part. C'est ce qui caractérise l'éducation populaire (et devrait sans doute aussi caractériser l'éducation permanente): la double volonté paradoxale d'intégration critique d'un côté, de rupture-émancipation de l'autre. À la fois appropriation des instruments de la citoyenneté et de la lutte contre toutes les formes d'inégalités persistantes, mais aussi transformation radicale du contexte social et refus d'intégration dans un système rejeté. Cette double dimension permet de reconnaître les actions d'éducation populaire et de les distinguer notamment d'un travail d'aide sociale ou d'un travail de simple encadrement idéologique qui ne dit pas son nom et qui n'interroge pas les institutions.*

D'une certaine manière, quand le décret de 1976 parle d'éducation permanente et de promotion socioculturelle des travailleurs, c'est l'actualisation de l'affirmation suivante: l'action éducative doit être faite pour les travailleurs, par eux et par les organisations qu'ils se sont données.

Cette unité d'approche n'empêchera pas des divergences d'interprétation que l'on peut schématiser entre deux tendances : d'une part, les tenants d'une vision centrée quasi exclusivement sur la citoyenneté exercée comme espace d'appropriation et de mise en œuvre d'un savoir critique et d'une action collective (qui dans les faits s'exercera essentiellement dans le champ social) ; d'autre part, ceux qui considèrent comme au moins tout aussi importantes la dimension culturelle, la valorisation des cultures et leurs expressions.

La première orientation qui a triomphé évacuait en partie ce qui intéressait les seconds dans l'éducation populaire et sa volonté de transformation, à savoir les significations que les individus et les groupes donnent à leur expérience. Car pour eux, la culture régule et structure les formes par lesquelles les sujets donnent sens à leur réalité. Elle désigne simultanément les pratiques artistiques et un processus dynamique de socialisation qui est lié à l'ensemble des règles et valeurs par lesquelles les institutions culturelles prennent une signification, existent et se transforment. Celles-ci ne représentent pas seulement des manières de penser et d'agir que l'individu ou le groupe social trouvent préétablies dans la société, mais sont ou devraient être des espaces où se cherche et se crée le sens de l'action collective. Dans cette perspective, la remise en question critique et le processus permanent de construction culturelle sont particulièrement importants.

Enfin, dès l'origine de l'éducation populaire, la question du pouvoir fut centrale :

non seulement pouvoir politique et pouvoir économique, mais aussi pouvoir sur l'éducation. L'éducation est l'affaire de tous et donc du peuple. De là vient le sens premier d'éducation *pour et par* le peuple qui se distingue de la compréhension paternaliste du binôme lorsqu'il sous-entend un peuple inculte ou incompetent à éduquer et à guider vers la bonne idéologie qui légitime soit le système en place, soit celui à instaurer, selon les options. Car la citoyenneté n'est pas suivisme, mais coopération et révolte.

### **TRENTE ANNÉES DU DÉCRET DE 1976**

Que retenir de succinct de trois décennies d'application du décret de 1976 ? L'accent sera mis sur ce qui de notre point de vue constitue soit des dérives, soit des effets imprévus des modalités de mise en œuvre.

L'histoire de ces trente années pas très glorieuses peut se lire comme une héritation permanente entre un pôle intégration-promotion et un autre pôle émancipation-rupture sans plus pouvoir ou vouloir conjuguer les deux.

D'une part, on voit fleurir des services à dominante d'intégration qui visent essentiellement l'atténuation des inégalités persistantes rendus nécessaires à la suite de l'absence ou par l'insuffisance d'initiatives des pouvoirs publics vers les populations fragilisées ainsi qu'une contestation du système socioéconomique. D'autre part, certains minoritaires visent la formation de militants politiques et culturels au sens large.

Dans la ligne de l'interprétation dominante de l'article 2, nombre d'organisations d'éducation permanente ont souvent réduit leur champ d'intervention aux questions de démocratie et de culture sociale et ont articulé leur action sur l'axe idéologique au détriment des projets mobilisateurs d'action et de transformation sociales.

Pour sortir des impasses, il aurait fallu questionner le rapport d'*extériorité* culture-art-population, la césure culture-sociocultures et le rapport art, culture et société. On semble avoir sous-estimé le fait que les discours sur les politiques culturelles servent souvent à masquer un enjeu réel, à savoir le pouvoir des groupes sociaux sur la production et l'appropriation des valeurs symboliques qui tracent, fondent et légitiment les lignes de partage des pouvoirs dans la société.

Les budgets octroyés n'ont jamais été à la hauteur des promesses et encore moins des exigences décrétales. Malgré les efforts initiaux, l'emploi sera toujours sous-financé et aboutira à un appauvrissement généralisé des organisations et, trop longtemps, à une sous-qualification des professionnels.

Dans les années quatre-vingt, l'ensemble des difficultés économiques et sociales rencontrées tant par la population que par les organisations socioculturelles avaient déjà parfois induit de manière progressive une dérive du travail culturel vers l'aide sociale. En effet, le sous-financement du secteur a poussé la plupart d'entre elles à trouver des financements alternatifs et à se « vendre » sur le « marché » des

subventions du « non-marchand » à la « clientèle » que constituent les pouvoirs subsidiaires (communautaires, régionaux, européens...) ou d'autres acteurs du non-marchand. Ces divers éléments conjugués ont parfois induit des orientations à visée d'encadrement social, thérapeutique.

La professionnalisation de l'action a d'abord été progressive et a existé de manière relativement équilibrée avec le volontariat, et la participation interne des mouvements a plutôt été dynamisée. Mais, rapidement, les mouvements de critique et d'action sociales se sont mués en services socioculturels professionnels à des publics plus ou moins ciblés — mais relativement peu touchés — plutôt qu'à des populations.

Une logique d'experts en citoyenneté et (non-)participation s'est alors développée avec une professionnalisation excessive, envahissante, souvent marquée par une compétence qui se résume à la juste critique et à la bonne intention idéologique.

Le sous-financement et l'écart entre les exigences décrétales et les moyens accordés ont notamment eu pour conséquence une absence d'évaluation qui aurait mis en cause tant les pouvoirs publics que les organisations. Elle a conduit à produire des critères bureaucratiques d'efficacité parfois contradictoires avec les exigences du processus d'éducation permanente.

### **2003 : MOINS OU PLUS DE LA MÊME CHOSE ?**

Que dire de 2003 par rapport au projet initial ?

De manière schématique, on peut dire que la diminution relative des subventions et l'écart croissant avec les exigences ont eu pour conséquence la fragilisation des organisations de par la difficulté à financer l'emploi nécessaire et son niveau de qualification. Conscientes de leur fragilisation et argüant de cette situation, les organisations, comme les responsables politiques, ont résisté à mener un véritable travail d'évaluation global du décret précédent.

À cela il faut ajouter que, de leur propre aveu, certaines organisations se vivent en perte de crédibilité, se disent même quelquefois instrumentalisées à d'autres fins et sont à la recherche des publics tels que définis par le décret. À cette fragilisation s'ajoute la crainte que derrière l'évaluation ne se cache un *contrôle* drastique qui, en période de vaches maigres, aurait visé à éliminer les « branches mortes » plutôt qu'à aider au réajustement.

Ni cette situation globale ni la perspective d'une nouvelle législation n'ont été saisies par la majorité des associations comme une occasion de réflexion critique sur leur action. Par contre, ce double phénomène a produit une sorte de réflexe corporatiste et protectionniste avec le refus de procéder à la démarche en partie par crainte d'une éventuelle remise en question du projet de refinancement global du champ, en partie pour gagner du temps et par la peur d'une perte de la reconnaissance de certaines d'entre elles.

Après les premières années d'application du décret de 1976, les organismes d'éducation permanente ont tenu un double discours sur l'évaluation en opposant, d'un côté, l'affirmation de la liberté, de la prééminence du critère de pertinence (adaptabilité des normes aux nécessités de la pratique et à la liberté associative, à l'expérimentation démocratique) sur celui de cohérence (application égale du décret pour tous) et, de l'autre, la plainte de l'absence de normes fixes et claires qui garantissent leur sécurité et la pérennité des subventions surtout dans le souci de se prémunir d'un certain arbitraire administratif toujours possible.

En conséquence, une demande paradoxale sinon contradictoire portait sur la clarification des normes et sur le maintien d'un « flou » pour protéger les marges de manœuvre et les espaces d'expérimentation. C'est en train de changer. Car le décret de 2003 a eu au moins le mérite de secouer voire de faire trembler quelques organisations reconnues et non les moindres. Des réajustements importants semblent avoir été opérés.

Le décret de 2003 a mis l'accent sur la mesure de données standards objectives plutôt que sur la dynamique évolutive. C'est plus que regrettable. Il existe une confusion entre contrôle et évaluation. Si l'éducation est possible, elle le doit beaucoup aux résultats d'un travail d'évaluation qui soit dégagé au moins partiellement des contraintes du contrôle et qui vise la construction collective d'un savoir opérant et d'une pratique d'évaluation formative. C'est-à-dire une autoé-

valuation accompagnée et mutuelle des différents partenaires concernés — en ce compris les participants — tant qualitative que quantitative.

Dans cette optique, on devrait approcher les actions en partant de leur contexte et en s'intéressant aux significations qu'elles prennent pour les participants et pour les initiateurs, ce qui implique de s'appuyer prioritairement sur des méthodes qualitatives partiellement subjectives. Car le changement que suscite l'éducation permanente est fondamentalement qualitatif. Il porte autant sur les attitudes, les lectures de la société et les pratiques quotidiennes. L'analyse des processus et stratégies d'éducation devrait donc aussi être prise en compte dans l'évaluation. Mais les « experts » le veulent et le peuvent-ils? Car ce qui intéresse dans un programme d'éducation permanente, c'est *ce qui est et non ce qui aurait dû advenir*. Le processus à évaluer est celui par lequel les participants sont plus conscients des relations de domination et des formes d'organisation et de participation démocratiques. Or précisément, c'est une dimension qualitative difficile à cerner, mais on ne peut y renoncer sous couvert de difficulté: elle est inéluctable.

Le dispositif actuel se caractérise par une pseudo-objectivité d'instruments de mesure qui ne prennent pas en compte la complexité et la singularité des contextes ni leur évolution. Ils ne leur donnent qu'une place limitée et négligent les points de vue des participants comme porteurs de savoir sur l'action. Le flou entre évaluation de processus, évaluation des objectifs, évaluation du résultat reste prégnant.

Du point de vue du Conseil supérieur de l'éducation permanente, on défend son objectivité et on conteste la possibilité d'établir une relation entre l'attribution des ressources et l'évaluation des résultats, deux aspects que l'on refuse de déléguer même partiellement ou en partenariat avec les pouvoirs publics. On défend plutôt l'autoévaluation de l'organisation par elle-même. Celle-ci ne peut évidemment guère rendre compte des critiques relatives aux modèles culturels véhiculés par les organisations. En plus, certains soulignent l'impossibilité pour des techniciens extérieurs d'intervenir judicieusement, du fait d'un écart inévitable avec les participants dans la formulation des résultats du processus d'évaluation.

En bref, le discours sur l'évaluation est autant dans le flou que la pratique du contrôle quantitatif est tatillonne.

On soulignera cependant la mise en place d'un dispositif par « thématiques » qui devrait favoriser une pratique d'évaluation et permettre ainsi d'apprécier mieux les écarts entre discours intentionnels, objectifs annoncés et réalisations effectives. On peut donc espérer que l'on produise enfin plus de savoirs au service de l'action d'éducation permanente pour autant que le risque de dérive vers un contrôle trop formaliste soit évité, ce qui n'est pas gagné.

Dans les avancées de 2003 le plus souvent citées, on souligne des éléments tels que le refinancement progressif, la prévisibilité des subventions à recevoir, l'exigence d'un niveau de qualification « professionnelle » et sa mise en relation avec

une meilleure définition des métiers des services à l'éducation permanente (axes 2, 3 et 4 du décret pour les initiés).

En ce qui concerne les critiques, on relèvera la césure affirmée avec la production et la diffusion artistiques et culturelles. C'est complètement incompréhensible en regard de la dimension culturelle de l'éducation permanente et en même temps parfaitement illustratif des problèmes budgétaires et des conflits de conception qui traversent et cloisonnent à la fois les politiques culturelles. D'autres critiques portent sur le cloisonnement des axes dont l'articulation est exigée et cependant paradoxalement interdite lorsqu'on est association et non mouvement (articulation de l'axe 1 et des autres).

Pourtant, la distinction entre, d'une part les services socioculturels professionnels pour des publics et, d'autre part, les mouvements de volontaires militants accompagnés par quelques professionnels paraît de plus en plus théorique et même inexistante dans la réalité hormis par la différence des montants subventionnés.

De plus, si l'identification des axes constitue sans doute un progrès, son application rigide plutôt que rigoureuse empêche la prise en compte de nombreux projets dans leur globalité qui sont souvent transversaux ou « hybrides » par rapport aux axes. Il est parfaitement inéquitable de réserver cette possibilité aux seuls mouvements.

Une autre critique centrale porte sur les conditions que doivent rencontrer les associations nouvellement candidates à la reconnaissance. Elles doivent faire leur

preuve en assurant des programmes comparables aux organisations reconnues, mais en recevant des moyens considérablement moindres. On voit bien ici un des effets pervers d'évaluations dans lesquelles le quantitatif « objectif » aboutit à nier l'équité : c'est évidemment l'aspect qualitatif notamment en rapport avec les moyens attribués qui devrait être pris en compte et non les normes imposées aux associations reconnues.

Pourquoi ces différences ?

On peut les expliquer par un certain type d'application de la loi du Pacte culturel. Ainsi, le Conseil supérieur de l'éducation permanente qui est composé essentiellement par des représentants des « utilisateurs » de l'ancien décret, a craint un afflux de nouvelles demandes dans un cadre budgétaire qui reste étriqué. Il a donc veillé à ce que l'accès à la reconnaissance soit difficile et il a préservé les formes d'institutionnalisation de ses membres les plus importants par crainte de la supposée concurrence d'autres formes. Il se fait que c'était des organisations avec un volume important d'emploi et, lors de la réforme, il s'agissait donc pour eux de le sauvegarder et de le stabiliser.

Cette priorité à l'emploi — à distinguer du soutien de la qualification ou de la compétence — a pour effet de développer une logique d'entreprise de services socioculturels performants avec des professionnels de la participation encadrant des volontaires et un public pas toujours très nombreux par rapport aux moyens humains déployés. L'accentuation de la professionnalisation porte en elle plu-



sieurs logiques paradoxales sinon contradictoires : une logique d'entreprise plutôt qu'associative, de pérennisation et d'institutionnalisation de 1976, un rapport dominant de professionnels à volontaires et une relation d'experts à participants.

Les pratiques associatives ou coopératives en réseau sont rares et relativement peu encouragées par les systèmes de subventionnement.

### QUESTION POUR UN DÉCRET

L'associatif dans le champ de l'éducation permanente est-il dans la ligne d'une pratique culturelle de résistance que ses promoteurs avaient voulu promouvoir ? Résistance à tout ce qui constitue un frein à la démocratie, à la justice, à l'égalité ; résistance à quiconque voudrait réduire les individus et les groupes sociaux à un objet pour le capitalisme qui tente de les enchaîner au service de biens de consommation, tant par leur inclusion dans son système que par l'exclusion de certains. En se cantonnant dans la dénonciation — la « prise de conscience » — et plus rarement dans l'action de résistance aux oppressions politiques et aux exploitations économiques, l'éducation permanente a oublié que l'assujettissement identitaire à la culture dominante constituait l'ennemi principal. En oubliant de questionner ces institutions culturelles, en ce compris les siennes propres, elle a quelquefois glissé vers des formes d'encadrement idéologique non élucidé — l'« emprise des consciences ».

*Le sens de l'éducation populaire consiste à chercher sans cesse des voies originales de lutte contre les oppressions politiques, les exploitations économiques et les assujettissements identitaires qu'une culture dominante marchandisée voudrait nous faire prendre pour un progrès ou pour une évolution inéluctable.*

Se pose finalement une question subséquente : le décret de 2003 favorise-t-il cette orientation ? La citoyenneté n'est-elle pas conçue plutôt comme suivisme que comme coopération et révolte, intégration et rupture ? Et l'émancipation dans tout ça ?

Émanciper, c'est apprendre à dire je veux, nous décidons, j'aime, nous désirons, je sais, nous comprenons, je questionne, nous interpellons, je cherche, nous trouverons, je prévois, nous projetons, j'imagine, nous inventons, je construis, nous produisons, je coopère, nous organisons, je résiste, nous nous révoltons, nous instituons... ■