

Existe-t-il des politiques publiques conçues pour l'enseignement de Français Langue Étrangère au District Fédéral?

Denise Gisele de Britto Damasco
Secrétariat d'État de l'Éducation
du District Fédéral/Convention SEEDF/ Alliance Française de Brasilia



Synergies Brésil n° spécial 1 - 2010 pp. 77-84

Résumé : *Cet article est un effort pour comprendre ce que c'est une politique publique, à quoi servent-elles, pour quelles raisons ont-elles été proposées et comment pourrait-on les analyser, selon l'œuvre sur l'analyse des politiques publiques de Muller et Surel. On a constaté l'existence d'une politique publique pour l'enseignement de Français Langue Étrangère - FLE au District Fédéral et qu'elles se manifestent à travers des programmes, des projets individualisés, des conventions entre le public et le privé et des espaces occupés par des associations dans l'enseignement de FLE. Malgré cela il y a un manque d'action de l'Etat dans ce domaine dans le sens de démocratiser l'enseignement de FLE au District Fédéral.*

Mos-clés : *Français langue étrangère, enseignement de français langue étrangère, analyse de politique publique*

Resumo: *Este artigo reflete um esforço para compreender o que significam políticas públicas, por quais razões elas são propostas e como poderíamos analisá-las, segundo a obra de análise das políticas públicas de Muller e Surel. Constatou-se a existência de uma política pública para o ensino de Francês Língua Estrangeira - FLE no Distrito Federal e que as mesmas se manifestam por meio de programas, projetos individualizados, convenções firmadas entre o público e o privado e os espaços ocupados por associações para o ensino de FLE. Apesar disso há uma falta de ação do Estado nessa área no sentido de democratizar o ensino de FLE no Distrito Federal.*

Palavras-chave: *Francês como língua estrangeira, ensino de francês, análise de política pública*

Abstract: *This paper reports an effort to understand what public policies mean, for what they serve, for which reason they are proposed and how we can analyze them, following the analysis of public policies proposed by Muller and Surel. The existence of public policies for French language teaching in the state of Distrito Federal was verified. Those policies are manifested by programs, projects, agreements signed between public and private services and the spaces occupied by associations for French language teaching. Despite those policies there's a lack of action from the State in this area aiming the democratization of the teaching of French language in the state of Distrito Federal.*

Keywords: *Foreign language teaching, French language, analysis of public policies*

Introduction

Cet article a comme fondements théoriques l'œuvre de Muller et Surel (1998) sur l'analyse des politiques publiques et le débat mené par Boschetti (2006) à propos des questions courantes sur les méthodologies de l'évaluation de politiques publiques, les dimensions et approches pour analyser ces politiques publiques. On ajoute à cette base théorique, les résultats d'une recherche sur le droit à l'éducation au District Fédéral menée à l'Université de Brasilia - UnB, entre 2001 et 2007. Par le biais des analyses des recommandations expédiées par le Ministère Public du District Fédéral on a constaté que le droit à l'éducation n'est pas une réalité dans toutes les régions du DF. On a également saisi que l'enseignement de FLE au District Fédéral n'y est pas une priorité. On vérifie que les politiques publiques de FLE au District Fédéral ne peuvent pas être analysées de façon isolée et qu'elles sont prévues dans un certain type d'Etat et de société.

Cet article est divisé en deux parties. D'abord on présentera le rapporte entre l'État moderne, les politiques publiques et ses caractéristiques. La deuxième partie dévoilera la façon dont on a analysé la politique de FLE du District Fédéral, surtout entre 2001 et 2006.

L'État moderne et les politiques publiques

Selon Muller et Surel, l'État peut se faire apercevoir à travers son action, soit positive ou négative. Quand on se propose à étudier l'action publique de l'État, on essaie de comprendre ses logiques et ses formes d'interventions sur la société et aussi identifier la relation existante entre le public et le privé. Ces auteurs considèrent que l'État n'est plus une forme sociale absolue dans notre histoire. L'État moderne subit des mouvements gérés par la mondialisation, par de différentes logiques économiques, sociales et politiques. On part donc, du principe que les sociétés sont complexes et que l'action de l'État moderne devient un lieu privilégié de construction de paradigmes ou de référentiels pour le rapport État et société.

Tenzer (1993) définit politique comme pouvoir¹ et principe d'organisation d'un ordre social. Pour cet auteur, c'est cette tension entre ces deux principes, le pouvoir et le principe d'organisation qui nous guidera dans l'analyse de l'évolution de ce qui est politique. Tenzer affirme que « la politique change avec la société historique et la fait évoluer » (Tenzer, 1993: 04). Cet auteur croit que ceux qui font la politique² et ceux qui constituent le politique³ dialoguent dans un espace qui n'est jamais neutre. Pour lui, il existe donc un

« [...] débat continuel non point pour des raisons mécaniques ou logiques, mais parce que la politique n'est jamais que dialogue sur les hommes et le monde, qu'un homme accompli est un homme mort et un monde sans surprise un monde lunaire. Tant que l'homme vit, il s'interroge; tant que le monde existe, il évolue. Les aventures de la politique ne sont jamais que le résultat de ce mouvement infini. » (Tenzer, 1993: 5- 6)

Alors, la politique entraîne des mouvements. Ce mot politique est un terme polysémique. Sous la notion de politique, on retrouve donc la sphère politique, l'activité politique et l'action politique. Cet article essaiera de dévoiler l'action publique, la troisième acception.

On comprend qu'une politique est un objet de recherche d'un chercheur et aussi un produit de l'action des acteurs politiques. Muller et Surel (1998) considèrent trois grandes caractéristiques d'une politique publique : premièrement une politique publique constitue un cadre normatif d'action ; ensuite, elle met ensemble des éléments de puissance publique et des éléments expertise; et finalement, elle constitue un ordre local.

Quand on se lance dans l'étude d'une politique publique, on se rend compte que le sens de cette politique peut être explicite ou implicite. Les acteurs qui élaborent une politique publique sont évidemment incapables de prévoir toutes les conséquences de leur action. D'un autre côté, le sens d'une politique publique se modifie au fur et à mesure de sa mise en œuvre et les acteurs modifient rétrospectivement leurs buts en fonction des résultats de leur action qu'ils sont en train d'observer et d'évaluer.

Une politique peut consister à ne rien faire ? La notion de non décision peut se révéler utile pour la compréhension d'une politique publique. Muller et Surel distinguent trois éléments de la non décision. D'abord, la non décision intentionnelle est la situation où il est possible de montrer qu'il y a bien eu volonté de la part des acteurs politico-administratifs de ne pas décider. Ensuite, la non décision controversée, qui correspond à une situation où le problème fait l'objet d'une controverse publique trop importante pour pouvoir gérer les conditions de production et de légitimité d'une politique publique. Enfin, on vérifie qu'il existe la non mise en œuvre d'une politique publique à cause du manque de décisions spécifiques prises par un ou plusieurs niveaux politico-administratifs différents.

Est-il important de prévoir un indicateur budgétaire quand on analyse une politique publique ? Selon Muller et Surel, « les caractéristiques de l'action de l'Etat dépassent les indicateurs budgétaires, ce qui doit mettre en garde tout analyste des politiques publiques contre quelques erreurs souvent commises » (1998 :26). Alors, l'impact d'une politique n'est pas nécessairement proportionnel aux dépenses qu'elle occasionne. Ce n'est pas parce qu'une politique coûte peu que son impact est faible.

Finalement, on comprend que toute politique publique a une dimension symbolique, dont l'impact passe aussi par la construction d'images du monde. Les décisions ont un impact sur la perception d'un problème. Il est certain que cet impact est difficile à mesurer et il peut modifier également la représentation que les acteurs se font de ce problème et du monde.

La politique publique de FLE au District Fédéral

Au lieu de se poser la question si la politique de FLE au DF existe-t-elle ou non, on se demandera quelles sont les frontières et les mécanismes de construction de l'action publique dans ce secteur. On a constaté qu'il existe une intention de répandre la langue française au DF, avec ou sans une politique publique de FLE même avant l'inauguration de la ville de Brasilia en 1960.

La pierre inaugurale du bâtiment de l'Alliance Française de Brasilia a été inaugurée en 1959 par le Président Juscelino Kubitschek et par le Ministre français André Malraux⁴. Au début, l'Alliance Française empruntait des salles

de classe des écoles publiques du DF. En 1966, on signe la première convention entre l'Alliance Française et le Secrétariat d'État d'Éducation du DF. Deux cents places sont offertes aux élèves du secteur public⁵ et quatre professeurs, fonctionnaires du SEEDF vont travailler dans le cadre de cette convention.

Le SEEDF offre l'enseignement de FLE dans certaines écoles et lycées du DF et les Centres de Langues - CILs sont inaugurés en 1975. La même année, la convention entre le SEEDF et l'Alliance Française offre des cours à Taguatinga et douze ans plus tard, à Guará. Alors, on trouve l'enseignement de FLE au DF dans des établissements publics, nommés CILs, à Université de Brasilia, dans le cadre de la formation de professionnels, dans une association franco-brésilienne, Alliance Française et dans d'autres institutions à caractère privé.

Cet article présentera les trois caractéristiques d'une politique publique selon Muller et Surel (1998) pour vérifier les limites et les contours de la politique de FLE au DF, surtout entre 2001 et 2006.

La première caractéristique d'une politique publique, c'est avoir un cadre normatif d'action. On comprend par un cadre normatif d'action l'ensemble de mesures concrètes qui constituent ceux qui est visible de la politique. Ces mesures concrètes apparaissent sous forme de ressources financières, intellectuelles, réglementaires et matérielles.

Muller et Surel suggèrent qu'il y ait des sous-systèmes de politiques publiques pour l'élaboration de ce cadre normatif d'action. On pourrait penser à un groupe qui se réunisse de façon régulière, sur des périodes supérieures ou égales à une décennie, ayant l'objectif d'influencer la formation et la mise en œuvre de politiques publiques au sein de l'État. On se rend compte de l'inexistence de ce groupe-là étant donné que même les directeurs des écoles de langues publiques du DF n'y sont rarement pour plus de cinq ans.

Si l'on cherche à définir les contours de la politique de FLE au DF, on pourra par exemple, commencer par recenser l'ensemble des textes législatifs et règlements qui concernent ce secteur. Toutefois l'on découvrira rapidement que l'action du Secrétariat d'État d'Éducation du DF ne se limite pas à la production de textes, et qu'une simple déclaration⁶ du Secrétaire d'Éducation, mettant en cause par exemple, telle ou telle action des directeurs des centres de langues ou même en mettant en valeur l'une ou l'autre langue étrangère, constitue un acte fort qui peut avoir un impact politique et social non négligeable.

Le fait d'élaborer une politique publique exige une nouvelle réglementation. Cela constitue une ressource nouvelle pour les décideurs. Cela ne veut pas dire qu'il faut tout simplement lister à l'épuisement toutes les décisions et actions liées à l'enseignement de FLE au DF. Une politique n'est pas une collection de décisions et d'actions⁷. En fin 2005, le SEEDF, après avoir organisé de nombreuses réunions avec les directeurs de ses CILs, lance sa nouvelle réglementation, appelée « Régiment pour les CILs ». Ce document a été le fruit de débats, discussions et accords entre les communautés scolaires des CILs et l'administration centrale du SEEDF.

Toutefois, l'ensemble de décisions, mesures et actions du Secrétariat d'État d'Éducation en matière d'inscriptions dans ses écoles est appelé « Stratégie

d'Inscription »⁸. Ce document sort toutes les années et le SEEDF liste où, comment, quand les élèves peuvent et doivent s'inscrire. C'est le document qui représente la politique publique la plus importante du SEEDF sur accès à l'éducation au DF.

On a observé qu'entre 2002 et 2006, le document Stratégie d'Inscription du SEEDF affirmait qu'il ne fallait pas inscrire des nouveaux élèves dans les CILs. C'était un document pour ne pas inscrire et non pour inscrire des élèves en FLE. Ni les places offertes dans le cadre de la convention SEEDF et Alliance Française étaient nommées dans ce document. Le SEEDF restreint l'accès aux CILs surtout à partir de 2004.

On pourrait donc conclure qu'il faut qu'il y ait une cohérence entre les différents éléments qui constituent ce cadren normatif d'action : cette Stratégie d'Inscription. Il faut que les possibilités d'accès à l'enseignement de FLE y soient explicitées. Il ne faut pas que ce document devienne tout simplement un inventaire à la Prévert. Si on comprend qu'une mesure isolée ne constitue pas une politique publique, l'ensemble de mesures sans lien apparent entre elles ne constitueront non plus une politique publique.

Une politique publique de FLE au DF un cadre général d'action, où les différentes déclarations et décisions fonctionnent comme une structure de sens : un ensemble de buts à atteindre. On peut les définir, ces buts, à travers un travail d'identification et de reconstitution par un chercheur, dans des études et réunions préalables à la décision ou même par des débats parlementaires, ouverts à tout public.

Muller et Surel appellent par structure de sens, celle qui mobilise

« des éléments de valeur et de connaissance, ainsi que des instruments d'action particuliers, en vue de réaliser des objectif construits par les échanges entre les acteurs publics et privés. Une telle position, qui peut paraître triviale, soulève en réalité de redoutables difficultés. » (Muller et Surel, 1998: 19)

Une première difficulté pour la construction d'une politique publique qui a une structure de sens, c'est le fait de savoir qui définit les normes de l'action publique. On s'aperçoit que l'action de l'Etat ne doit pas se limiter à l'étude de son appareil politico-administratif. Pour les auteurs Muller et Surel, une deuxième difficulté pour concevoir une politique publique est son caractère contradictoire. La réalité du monde est contradictoire : comment faire pour promouvoir l'avancée de l'enseignement de FLE dans le public et ne pas freiner l'avancée de cet enseignement dans le privé ? Comment avoir des actions encourageant l'augmentation des inscriptions en FLE dans le secteur public et parallèlement, avoir des mesures destinées à limiter les dépenses dans le domaine de l'Éducation sans embaucher de nouveaux enseignants dans le secteur public.

La seconde caractéristique d'une politique publique, c'est son expression de puissance publique et des éléments d'expertise. La politique publique met en évidence des éléments de décisions et d'allocations de ressources. Si l'État, dans la conception wébérienne est détenteur d'un monopole de la violence physique légitime, on prévoit une dimension autoritaire de l'État, qui n'apparaît pas toujours au premier plan. Cette dimension coercitive des politiques publiques devient un critère discriminant.

Dans le cas de la politique publique de FLE au DF, on se demande, pourquoi on offre des inscriptions aux personnes issues du réseau public du DF et pas à ceux du réseau public fédéral. Pourquoi en 2004, par exemple, d'un jour à l'autre, on a décidé de supprimer les inscriptions dans les CILs des personnes issues de la communauté ? Une fois la décision prise, on vérifie l'expression de la puissance publique. Il nous reste à peine une constante interrogation se pose sur les rapports entre espace public et privé.

On considère comme le sens explicite de la politique publique de FLE au DF tous les objectifs affichés par les décideurs écrits dans le document Stratégie d'Inscription. Par exemple, le but explicite fait d'interdire les inscriptions aux étudiants de l'Université de Brasilia car ils sont classés comme des étudiants de la communauté. On réduit le nombre d'élèves des CILs, mais d'une façon implicite, on augmente le nombre d'élève du cours de langues de cette Université et d'autres institutions privées.

On a décidé d'une façon explicite offrir un double choix aux élèves débutants d'une langue étrangère dans un CIL à la fin du cours basique. D'une façon implicite, ces élèves débutent un cours d'anglais, par exemple, dans un CIL et parallèlement, ils débutent un cours basique dans la Convention SEEDF/ Alliance Française. Cela entraîne la diminution d'élève en français d'un CIL.

On s'interroge sur le public et privé quand on constate la réussite de la convention SEEDF et l'Alliance Française. Cette convention contribue surtout à la professionnalisation des élèves en FLE, néanmoins, certains groupes d'enseignants se plaignent que la convention ne devrait pas avoir 830 élèves, ni cinq enseignants du travail dédiés au travail dans le cadre de cette convention. On constate la contradiction de cette politique publique. Si d'un côté la convention forme et contribue pour la formation continue des enseignants de FLE au DF de façon explicite, elle diminue l'offre de places de FLE dans les CILs de façon implicite.

La troisième caractéristique d'une politique publique, c'est qu'elle doit consister un ordre local. Cet ordre local n'est pas un ensemble de décisions. Toute politique prend la forme d'un espace de relations interorganisationnelles. C'est un construit politique entre les intéressés : hommes politiques, fonctionnaires de tous niveaux, groupes d'intérêts. Il doit y avoir l'articulation de leurs intérêts et de leurs buts individuels entre eux. Il doit y avoir également l'ajustement d'intérêts à des buts collectifs.

La politique publique de FLE au DF devrait donc prendre en compte l'ensemble des individus, groupes d'organisations dont la position est affectée par l'action de l'Etat. Cette politique concerne, donc, les élèves, les enseignants, les maisons d'éditions, les catégories d'employés liés à la gestion des écoles et secrétariat, les professionnels liés au tourisme de la région, comme les chauffeurs de taxis et aussi d'autres domaines dont la langue française est demandé (gastronomie, traduction, par exemple). Cela entraîne la notion de public. La politique est publique parce qu'elle renvoie à toute sorte de personnes, puisqu'il y a des acteurs qui vont élaborer cette politique et d'autre qui vont la mettre en pratique.

On a eu en 2002 une loi pour offrir obligatoirement des places dans les CILs aux chauffeurs de taxis. Cette loi n'a pas eu une grande réussite. Il y a eu toujours

des entraves pour l'accomplir. Les CILs se défendaient à l'époque en disant qu'il n'y avait pas de places pour les chauffeurs, manque d'espace, la méthodologie pas faite pour eux.

On peut également se demander s'il y a peu d'offre pour l'enseignement en langues étrangères et si cela est un problème. Si cet offre devient un problème et qui existe pendant longtemps et si l'État n'agit pas, on constate la non action de l'État. Cette absence d'action, parce qu'il n'y a pas eu de mesures destinées à lutter contre ce problème, selon Muller et Surel, c'est aussi une politique publique Si ne pas agir entraîne souvent des effets politiques ou sociaux aussi visibles qu'une action, on peut considérer que ce manque d'offre d'inscriptions dans les centre de langue est devenu une politique parce que chaque fois qu'un gouvernement ne fait rien, il ya d'autres actions qui surgissent.

Le budget est également du concret quand on analyse les politiques publiques. La période entre 2001 et 2004, les CILs acceptaient les élèves de la communauté en général. C'était une époque où les CILs ont eu un énorme nombre l'élèves et aussi, moins d'argent du gouvernement. Les CILs n'ont reçu aucune ressource financière supplémentaire du gouvernement fédéral. Seulement les écoles de l'enseignement fondamentale pouvaient recevoir les ressources appelées : Programme Direct à l'École - PDDE. Malgré tout ce manque de budget, les CILs pouvaient compter avec un grand nombre d'élèves en français, surtout en 2003 et 2004.

Il peut exister, en même temps, des politiques publiques en l'absence d'une structure éducationnelle spécialisée : il existe une intention d'enseigner le FLE au DF avec ou sans politique publique, même avant la création du Secrétariat d'Etat d'Éducation. Cela veut dire que le Secrétariat d'Etat d'Education n'arrive pas à recouvrir la totalité du domaine dont il est responsable.

En guise de conclusion

Étudier les politiques publiques est une tâche qui pose des problèmes compliquées d'identification et d'interprétation. On a intenté comprendre la politique publique le FLE au District Fédéral sans la dépolitiser et sans limiter notre discussion aux descriptions de projets, de chiffres ou inventaires d'actions le long des années.

On a montré qu'il existe une intention d'enseigner le FLE avant l'inauguration de la ville en 1960 et que les politiques publiques ne peuvent pas se mettre sous dépendance seulement de l'État.

Pour qu'il y ait une politique publique il faut un cadre normatif d'action. On l'a constaté au moment des allocations des ressources et de l'élaboration du Régiment des CILs. L'expression de puissance publique de la politique de FLE au DF apparaît quand ce n'est que le SEEDF qui choisit qui aura accès à cette étude. Finalement la troisième caractéristique d'une politique publique, c'est qu'elle doit consister un ordre local et le manque d'offre d'enseignement de FLE à tout public au DF.

On a constaté le caractère contradictoire de la politique publique de FLE au DF quand on célèbre et on participe de la Convention entre SEEDF et l'Alliance Française. Même si on se rend compte que cette convention peut diminuer le nombre d'enseignants et élèves aux CILs, on vérifie que ce n'est qu'à travers

elle que les élèves et des professeurs du réseau public ont accès gratuitement à l'enseignement du FLE au DF.

La valeur symbolique qu'il nous reste à propos de l'existence des politiques publiques de FLE au DF, c'est que nous offrons des places en FLE à nos élèves de l'éducation basique du réseau public et nous formons nos enseignants de FLE pour travailler dans nos CILs et dans le privé également, par exemple à l'Alliance Française. Ce que nous regrettons c'est le fait que l'enseignement pourrait s'étendre aussi à tous ceux de la communauté intéressés par la langue française, comme cela s'est produit il y a quelques années.

Notes

¹ Lebrun (2004) a défini le pouvoir comme un ensemble de rapports qui existe partout, dans toutes nos relations sociales.

² Les hommes politiques, l'État, les institutions qui y concourent.

³ Les citoyens.

⁴ L'Alliance Française de Brasilia est inaugurée le 21 avril 1963.

⁵ En 2009, cette convention reçoit 830 élèves du secteur public.

⁶ En 2004, le SEEDF a bloqué les inscriptions des membres de la communauté dans les CILs et la directrice responsable des inscriptions auprès du SEEDF a déclaré que les directeurs des CILs ne voulaient que des élèves qui provenaient de la communauté parce qu'ils pouvaient contribuer plus efficacement à l'APM de ces écoles. Cette phrase a entamé un grand débat et a créé un climat de méfiance entre les directeurs des écoles et leur supérieure hiérarchique.

⁷ Toutes les déclarations, statistiques, sondages, discussions et débats sur le chômage ne le font pas diminuer, par exemple.

⁸ En portugais, on appelle ce document Estratégia de Matrícula.

Bibliographie

Boschetti, I. 2006. *Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais*. Texte didactique pour la discipline Méthodologie d'Analyse et Évaluation de Programmes et Projets Sociaux. Cours à distance en Politique Sociale et Développement urbain. Université de Brasilia, District Fédéral, Brésil.

Damasco, D. G. de B. 2008. *O direito à educação e a Proeduc, entre 2001 e 2007*. Dissertação de Mestrado. Brasília : Universidade de Brasília.

Lebrun, G. 1995. *O que é poder*. São Paulo: Brasiliense, 2004. - (Coleção Primeiros passos n. 24).

Muller, P. & Surel, Y. 1998. *L'Analyse des politiques publiques*. Paris: Éditions Montchrestien.

Tenzer, N. 1993. *La Politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1959/2009: 50 anos da pedra inaugural da AF de Brasília. 2009. Brasília: Aliança Francesa de Brasília.