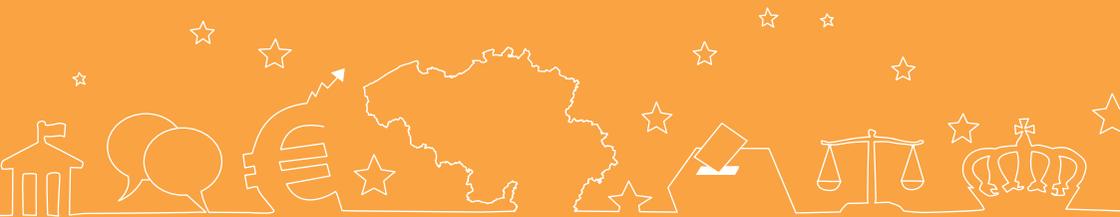


Citoyenneté & Participation | Axelle Durant

# Décret Paysage

## Qu'en disent les principaux concernés ?





: lien consultable dans l'Internet

## Introduction

Notre quotidien est ponctué de rencontres auxquelles nous ne faisons plus attention. Pourtant, notre société et notre pays tournent et fonctionnent grâce à des personnes que nous rencontrons brièvement et que nous oublions presque instantanément... Grave erreur ! Lorsque vous allez à la poste acheter des timbres, lorsque vous allez à la commune vous domicilier suite à votre déménagement, lorsque vous voulez acheter un abonnement de train... vous rencontrez quotidiennement des représentants des différentes administrations de l'État. Ceux-ci font partie de ce qu'on appelle généralement la bureaucratie de guichet. Ils représentent une partie importante des institutions publiques, mais ont aussi un impact sur nos vies privées : ces fonctionnaires sont en contact direct avec le grand public, aussi bien pour les renseigner, les aider, les soutenir, leur offrir des alternatives ou des solutions à leurs problèmes et demandes.<sup>1</sup> Ce personnel de guichet, ou *street-level bureaucrat*, est à la base de notre organisation sociétale, mais aussi une force de travail considérable.

Mais qu'en est-il du travail de ces *street-level bureaucrats*, du quotidien de ces fonctionnaires ? Quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent ? Quelle est leur vie professionnelle ? Comment se déroule l'assimilation des connaissances nécessaires à leur travail de terrain ? Comment gérer le fait de rencontrer un grand nombre de personnes et de régler les problèmes d'autrui ? Comment mettre en place des politiques publiques dont ils ne contrôlent pas les conséquences ?

Nous avons été à la rencontre de certains de ces travailleurs de guichet pour mieux comprendre leur situation. Et bien que le sujet soit aussi passionnant que vaste, nous nous concentrerons et aborderons les phénomènes de coping et de discrétion de la bureaucratie du personnel de guichet, aussi appelée *street-level bureaucracy*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ASTIER I., WELLER J-M., « L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics », *Droit et Société*, 1999, vol. III, n° 44-45, pp. 253-260.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Pour notre analyse, nous partirons de la théorie pour l'appliquer ensuite à un cas pratique : la mise en application du décret Paysage de l'enseignement supérieur. Pour ce faire, nous avons recueilli des informations auprès de plusieurs personnes, ayant témoigné anonymement, travaillant au sein de plusieurs facultés de l'enseignement supérieur en Wallonie.

## I. Théorie

### A. La théorie de la *street-level bureaucracy*

La théorie de Lipsky, politologue et professeur à la prestigieuse université MIT (Massachusetts Institute of Technology), expert sur le sujet du service public, s'intéresse au rôle de la bureaucratie dans l'exécution des politiques publiques. Comment les politiques publiques sont-elles instaurées ? Qui les instaure ? L'approche des politiques mises en place peut être séparée en deux parties bien distinctes : l'implémentation descendante (*top-down*), c'est-à-dire que les politiques sont mises en place par une organisation bureaucratique, et l'implémentation ascendante (*bottom-up*), où les politiques sont créées par des travailleurs de première ligne dans un contexte de tensions et de demandes complexes. La théorie de Lipsky est en accord avec ces deux visions.<sup>3</sup>

La *street-level bureaucracy* est un mouvement moderne de *manager*<sup>4</sup> des organisations qui a évolué par rapport aux autres mouvements d'analyse de politiques du travail pour s'adapter à la réalité des travailleurs sociaux de notre époque. La *street-level bureaucracy* est présente dans les organisations gérées par des *managers*<sup>5</sup> qui se soucient de ce qui est produit mais

<sup>3</sup> LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>4</sup> Le terme de « manager » est ici utilisé dans le sens de dirigeant, plus haut fonctionnaire hiérarchique. Le terme est fortement utilisé dans la littérature anglaise mais aussi dans la littérature française qui ne traduit pas ce mot étant donné son manque de traduction référente.

<sup>5</sup> Dans le cas de notre analyse, les *managers* prennent plusieurs formes : le politique qui dessine les traits du décret avec son administration, son cabinet, la majorité en place, l'opposition, les lobbys, les syndicats... Il n'y a donc pas qu'un seul *manager* mais il y aura, une fois le texte voté, les directions des administrations qui elles deviennent les *managers* principaux.

pas du processus nécessaire pour cette production. Or, les travailleurs sont des ressources et de véritables atouts quant à l'accomplissement des buts des organisations, aussi bien publiques que privées. Les managers sont plus intéressés à atteindre les objectifs de l'entreprise que de se soucier des motivations des travailleurs qui sont souvent plus personnelles.<sup>6</sup>

Pour Lipsky, les travailleurs de la *street-level bureaucracy* sont le plus souvent des professeurs, des policiers ou des personnes représentant les forces de l'ordre, des travailleurs sociaux, des juges, des avocats publics ou des fonctionnaires de l'État. Les travailleurs de la *street-level bureaucracy* sont des gens faisant le lien entre les institutions pour lesquelles ils travaillent et le public, c'est-à-dire les personnes ayant besoin des services de ces institutions. Beaucoup de gouvernements étatiques, basant la mise en place du pouvoir par de multiples institutions, emploient des professionnels pour leurs postes de première ligne afin de produire un certain service et mettre en place les politiques de l'organisation ou de l'entreprise. Ces travailleurs de premières lignes sont des éléments fondamentaux et d'importance capitale pour relier l'organisation au monde extérieur. Le nombre de personnes travaillant à des postes de la *street-level bureaucracy* ne fait qu'augmenter depuis près de trente ans.<sup>7/8</sup> Les postes de la *street-level bureaucracy* requièrent une certaine forme de flexibilité et d'adaptation à des circonstances particulières liées aux personnes rencontrées aux guichets : chaque individu a des demandes et un contexte de vie particulier liés à sa propre situation. Les travailleurs doivent être aptes à évaluer une situation pour en déduire les risques et les solutions. L'adaptation des travailleurs de première ligne est donc importante car elle leur permet d'aider tout type de personnes ayant besoin de leur aide. Toujours selon la vision de Lipsky, les managers forment un groupe homogène dans le seul but de comprendre et d'appliquer les politiques à mettre en œuvre du mieux qu'ils peuvent, tout en contrôlant le travail des autres employés.

Le point fort particulier de la *street-level bureaucracy* identifié dans la théorie de Lipsky est sa capacité d'analyse de différentes stratégies managériales de contrôle ainsi que son scepticisme vis-à-vis de son efficacité réelle. En effet,

<sup>6</sup> Dans le cas de notre analyse, les managers prennent plusieurs formes : ..., op. cit.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Il est à noter que le futur de ce type de métier tant à évoluer. En effet, en ces temps de pandémie mondiale, de plus en plus de services sont proposés à distance, par mails ou par courrier, rendant le rôle du personnel de guichet bien moins important. Impossible de se passer totalement de ces travailleurs particuliers mais on est en droit de se demander si une approche différente du métier n'est pas à envisager à l'avenir.

il est important de pouvoir évaluer la réussite des politiques publiques mises en place. Qui de mieux qualifié pour cet exercice que les personnes chargées de la mise en place des dites politiques ? La vision de Lipsky n'est pourtant pas parfaite. Elle ne prête pas attention à la relation entre le professionnalisme et le management dans les organisations publiques. Il prend peu en compte l'impact des statuts et engagements professionnels, ou la motivation des travailleurs de la *street-level bureaucracy*. Lipsky ne s'intéresse qu'à la différence entre ce que doit être la politique mise en place, et comment elle se développe dans les mains des travailleurs de première ligne, sans tenir compte de l'influence du manager comme acteur de la politique à exécuter.<sup>9</sup>

D'autres analystes se sont penchés sur le sujet. Comme l'explique Evans, politologue et professeur à l'université de Warwick, la sphère de travail a beaucoup changé avec l'essor de nouvelles réformes concernant le travail communautaire, c'est-à-dire le travail principalement administratif fourni pour le bien-être de la communauté. Ce changement a eu un impact profond sur l'organisation du travail et sur les relations entre les praticiens, c'est-à-dire les personnes travaillant directement sur le terrain et leurs managers. La balance de pouvoir entre les managers et les travailleurs sociaux professionnels a été ébranlée par ces changements. Auparavant, la collaboration était en place dans le système du travail communautaire. Dorénavant, le pouvoir des managers est beaucoup plus important, ce qui crée une distance entre les managers, c'est-à-dire les plus hauts placés dans la hiérarchie professionnelle et les praticiens, ceux qui se trouvent plus bas dans la hiérarchie que les précédents et exécutent le travail concrètement. Dans notre exemple concret d'analyse, nous pouvons considérer les hommes politiques comme étant des managers étant donné qu'ils sont à la base des nouvelles politiques publiques, politiques mises en place dans le but d'atteindre de nouveaux résultats face à un problème, qui, dans notre cas pratique est l'harmonisation académique et administrative de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Cette vision du manager puissant et plein de ressources et la fracture entre les managers et les travailleurs sociaux sont des thèmes importants dans la littérature moderne traitant du travail social, surtout les champs tels que la domination managériale et le contrôle de certaines pratiques. Lipsky est loin

<sup>9</sup> LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

d'être le seul à avoir émis des critiques. De nombreux scientifiques<sup>10/11</sup> ont critiqué cette approche du manager omnipotent, montrant leur scepticisme à propos des rhétoriques managériales de contrôle et de l'incapacité des managers à supprimer la *discrétion* présente dans le monde du travail social. Nous allons aborder ce phénomène de discrétion cité par les politologues experts<sup>12</sup> en gestion de l'administration publique dans notre prochain paragraphe afin de comprendre au mieux leur analyse.

## B. Le phénomène de discrétion, stratégie de marge de manœuvre des travailleurs

Lipsky affirme qu'il existe un concept clé permettant aux politiques publiques de fonctionner : la discrétion au niveau de la *street-level bureaucracy*. La discrétion est importante dans la mise en place de politiques publiques car elle donne au travailleur de la *street-level bureaucracy* la liberté de prendre une décision lorsqu'il doit faire un choix entre différentes possibilités offertes. Ces différentes possibilités sont permises, le plus souvent, par l'interprétation de certains points des politiques publiques parfois flous. Pour Lipsky, des conflits peuvent se créer entre les travailleurs de première ligne (au guichet par exemple) et les managers, entre le désir de s'opposer et de contrôler. La discrétion est alors un moyen d'éviter que le manager ne se mêle de tout alors qu'il n'est pas confronté aux problèmes rencontrés sur le terrain, c'est-à-dire au contact des gens. Mais cela requiert une grande compétence de la part des travailleurs de guichet, une acceptation de prendre le risque d'une mauvaise décision, et du côté du manager, cela demande qu'il soit capable de faire confiance à ses équipes. Toute politique mise en place est confrontée à de nombreux facteurs pour être considérée comme réussie car efficace : son élaboration face à d'autres politiques plus anciennes, une demande de ressources particulières, la soumission à certaines règles... Dans ce cadre, la discrétion est primordiale car elle peut impacter durement ledit système vu la difficulté à le gérer. Ce sont les managers qui ont la clé pour contrôler ce phénomène de discrétion : ils sont en position pour résoudre les conflits

<sup>10</sup> En autres, les politologues Lipsky, Dubois et Weller.

<sup>11</sup> « Le rôle des *street-level bureaucrats* dans la conduite de l'action publique en France », HAL-Archives ouvertes, [en ligne :] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673/document>, consulté le 2 mars 2021.

<sup>12</sup> Dont Weller et Bourdieu, voir la note de bas de page 1 pour la référence.

et empêcher les comportements parfois néfastes de certains employés sous pression, tout en leur accordant de la confiance et une certaine liberté dans leur travail.<sup>13</sup>

La stratégie managériale mise en place doit être en accord avec les buts de l'organisation et l'optimisation des ressources à disposition pour atteindre lesdits buts. Néanmoins, les travailleurs de première ligne ne sont parfois pas d'accord avec les directives qui leur sont imposées. Apparaît alors une certaine frustration professionnelle qui engendre le phénomène de discrétion ; une certaine forme de liberté sous la contrainte des strictes règles de travail. Le travailleur, voulant se libérer de certaines contraintes utilise la discrétion : sorte de *modus vivendi* permettant de mettre d'accord aussi bien le travailleur de guichet, ses supérieurs et la société civile.

La discrétion professionnelle peut être définie par la marge de manœuvre que possèdent les travailleurs de la *street-level bureaucracy* à interpréter certains points moins concrets, moins clairs de la politique à mettre en place, des points ouverts à interprétation. La discrétion est une ressource dans la vie de tous les jours des travailleurs de première ligne et un certain bouclier pour résister au contrôle de leurs supérieurs. Certains managers encouragent le phénomène de discrétion car cela permet souvent d'améliorer les conditions de travail ou le processus de travail en lui-même.<sup>14</sup>

D'autres chercheurs se sont intéressés à la discrétion dans le contexte de la *street-level bureaucracy* : Lars Tummers et Victor Bekkers, respectivement politologue spécialisé dans le champ du management public, et professeur et directeur de la chaire universitaire du département d'administration publique et de sociologie de l'Université de Rotterdam.<sup>15</sup>

Pour ces auteurs, experts en politiques publiques et leurs applications, les employés de la *street-level bureaucracy* sont des employés de première ligne, qui interagissent directement avec les citoyens ; pour le bien de l'exécution de leur travail, ces employés sont obligés d'avoir recours à la discrétion. Ils mettent en œuvre concrètement des politiques élaborées et dictées par les différents hommes politiques au pouvoir. Néanmoins, ces employés doivent répondre aux demandes des citoyens qui viennent solliciter leur aide sans for-

<sup>13</sup> EVANS T., HARRIS J., « Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion », *British journal of social work*, vol. XXXIV, n°6, 2004, pp. 871-895.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> « VJIM Bekkers », *Erasmus University Rotterdam*, [en ligne :] <https://www.eur.nl/people/victor-bekkers>, consulté le 18 novembre 2020.

cément avoir beaucoup de temps ou d'informations. En effet, les ressources se révèlent parfois difficile d'accès étant donné le morcellement de l'organisation de la bureaucratie.

Souvent, les règles qui régissent le travail des *street-level* bureaucrates ne sont pas tout à fait en accord avec la réalité du terrain. Pour s'en sortir dans leur quotidien, les employés sont obligés de développer et d'utiliser des *coping mechanisms*, un concept exploité et expliqué plus loin dans cette publication, qui leur permet de mieux aborder les situations particulières de chaque citoyen qui vient faire une demande aux travailleurs de première ligne. Cette possibilité d'adaptation n'est faisable que grâce à la discrétion : une autonomie primordiale et, dans bien des cas pratiques, bienfaitrice autant pour les employés qui l'utilisent que pour les citoyens demandeurs de services auprès de ces employés de première ligne.<sup>16</sup>

Les chercheurs n'ont pas encore exploité toutes les théories possibles concernant la discrétion, restant plus dans une approche quantitative car de nouvelles politiques publiques sont mises en œuvre chaque jour. Néanmoins, Lars et Bekkers tentent de combler ce vide théorique en se focalisant sur deux aspects de la discrétion. Le premier élément est que la discrétion peut accroître la pertinence de certaines politiques pour les personnes ; c'est-à-dire adapter la politique à la situation et non pas adapter la situation à la politique. Le second élément est le fait que la discrétion permet aux *street-level* bureaucrates d'augmenter la volonté d'appliquer la politique publique dont ils s'occupent afin d'améliorer la vie des citoyens.<sup>17</sup> C'est ce qu'on appelle l'effet de médiation.

La discrétion intervient lorsque les limites des *street-level* bureaucrates sont atteintes et qu'il faut faire un choix entre plusieurs options : il s'agit donc d'une forme de liberté, de flexibilité. Néanmoins, la discrétion sera différente selon l'individu, car il prendra une décision selon sa propre perception de la réalité ; chacun aura donc une discrétion différente et ce, même pour une situation similaire voire identique. En effet, comme nous l'explique Bourdieu<sup>18</sup>, les individus se socialisent via un système de dispositions qu'ils acquièrent par leurs

<sup>16</sup> « Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion », Researchgate, [en ligne :] [https://www.researchgate.net/publication/244772347\\_Policy\\_Implementation\\_Street-level\\_Bureaucracy\\_and\\_the\\_Importance\\_of\\_Discretion](https://www.researchgate.net/publication/244772347_Policy_Implementation_Street-level_Bureaucracy_and_the_Importance_of_Discretion), consulté le 16 novembre 2020.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Pierre Bourdieu, sociologue français, est considéré comme l'un des sociologues les plus importants de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle.

parents et leur sphère sociale. Chaque sphère sociale étant différente des autres, les individus ne se socialisent pas de la même façon, n'ont pas le même habitus, c'est-à-dire la même vision du monde et de l'interprétation singulière de ce dernier. Chaque individu a donc un habitus différent, des réactions différentes : les décisions des individus seront donc différentes, quel que soit le domaine de leur vie (famille, travail, loisirs...) <sup>19</sup>

L'expérience dans son travail est aussi un élément important car les *street-level bureaucrats* ont alors une meilleure connaissance des règles et des moyens de contourner la bureaucratie si pesante, si c'est nécessaire. La discrétion peut avoir des effets sur la pertinence des services proposés pour les clients, l'amélioration de la vie des citoyens ainsi que la volonté de la mise en place des politiques. En effet, la discrétion qu'utilisent les travailleurs de première ligne leur permet de gérer les demandes liées à leur emploi : principalement la mise en œuvre et la contextualisation des politiques publiques élaborées en amont par le monde politique. La discrétion amène des solutions aux problèmes des citoyens que les employés de première ligne aident en essayant d'apporter une aide optimum aux citoyens. <sup>20</sup>

### C. Le *coping*, mécanisme d'adaptation face au stress

Les auteurs Tummers <sup>21</sup>, Bekkers <sup>22</sup>, Vink <sup>23</sup> et Musheno <sup>24</sup> se sont aussi intéressés au concept de *coping*. Ces auteurs se sont aussi penchés sur les travaux de Lipsky, maître incontesté de la discipline de la *street-level bureaucracy* mais aussi de Lazarus, autre chercheur reconnu dans la recherche en sciences politiques et plus précisément, dans le domaine de l'action publique. Ces politologues s'accordent à dire qu'il existe plusieurs formes de mécanismes

<sup>19</sup> « Bourdieu et Passeron (1964) : les héritiers », Séminaire de formation à la recherche, [en ligne :] [https://www.student-corner.be/pluginfile.php/1017427/mod\\_resource/content/3/Benquet-Bourdieu-Passeron-Les%20H%C3%A9ritiers.pdf](https://www.student-corner.be/pluginfile.php/1017427/mod_resource/content/3/Benquet-Bourdieu-Passeron-Les%20H%C3%A9ritiers.pdf), consulté le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>20</sup> « Policy implementation, street-levelstreet-level bureaucracy and the importance of discretion », Researchgate, [en ligne :] [https://www.researchgate.net/publication/244772347\\_Policy\\_Implementation\\_Street-level\\_Bureaucracy\\_and\\_the\\_Importance\\_of\\_Discretion](https://www.researchgate.net/publication/244772347_Policy_Implementation_Street-level_Bureaucracy_and_the_Importance_of_Discretion), consulté le 16 novembre 2020.

<sup>21</sup> Lars Tummer, professeur de Management Public à l'Université d'Utrecht.

<sup>22</sup> Victor Bekkers, professeur d'Administration Publique à l'Université de Rotterdam.

<sup>23</sup> Evelien Vink fait partie de l'École de Gouvernance d'Utrecht.

<sup>24</sup> Michael Musheno, professeur de Droit à l'Université de l'Oregon.

de coping, telles que briser les règles à l'avantage du grand public, aider les citoyens grâce à des ressources plus personnelles... Le coping est, dans les faits, un mécanisme d'adaptation mis en place par un individu afin de résoudre les situations conflictuelles ou problématiques auxquelles il fait face, tout en respectant son prisme de valeurs, de motivation et d'objectifs personnels. Le coping est connu plus largement pour être une réponse aux challenges que rencontrent les travailleurs de guichet. Le coping a d'autres noms dans la littérature, comme « stratégie de survie », car le concept assez vaste et parfois abstrait, est perçu différemment par les différents auteurs.<sup>25</sup> Le coping dans le contexte de la *street-level bureaucracy* est un effort de comportement de la part des *street-level bureaucrats* pour réduire ou contrôler les demandes internes ou externes dans leur travail quotidien. Lorsqu'une situation leur déplaît ou va à l'encontre de leurs valeurs, les travailleurs de première ligne ont recours au coping pour surmonter ladite situation.

On peut catégoriser trois types de mécanismes d'adaptation :

- « Aller vers le citoyen »

On retrouve dans cette catégorie l'idée de s'ajuster aux besoins des citoyens qui ont besoin de l'aide des *street-level bureaucrats*. Par exemple, le contournement de règles ; l'ajustement du règlement aux besoins des citoyens ; la compassion envers les gens et l'utilisation de ressources personnelles sont des mécanismes apparentés à cette catégorie.

- « S'éloigner du citoyen »

La catégorie « s'éloigner du citoyen » va appliquer au sens littéral le concept de garder le citoyen ainsi que toutes interactions loin du *street-level bureaucrat*. La standardisation des solutions apportées aux citoyens, le détachement sentimental par rapport aux personnes et la rationalisation du travail, sont les mécanismes de coping les plus fréquents pour la catégorie « s'éloigner du citoyen ».

- « Aller contre le citoyen »

Cette catégorie reprend les mécanismes de coping qui engendrent des confrontations entre les travailleurs de première ligne et les citoyens. Les mécanismes qui correspondent le plus à la catégorie « aller contre le

<sup>25</sup> « Coping During Public Service Delivery : A Conceptualization and Systematic Review of the Literature », Researchgate, [en ligne : ] [https://www.researchgate.net/publication/270877078\\_Coping\\_During\\_Public\\_Service\\_Delivery\\_A\\_Conceptualization\\_and\\_Systematic\\_Review\\_of\\_the\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/270877078_Coping_During_Public_Service_Delivery_A_Conceptualization_and_Systematic_Review_of_the_Literature), consulté le 20 novembre 2020.

citoyen » sont le fait de suivre drastiquement les règles établies ainsi que l'agression lors de la communication.<sup>26</sup>

Nous avons vu que les travailleurs de guichet possèdent une certaine marge de manœuvre et certains mécanismes d'adaptation pour travailler. À présent, voyons comment ces approches sont concrètement vécues.

## II. Cas pratique

### A. Introduction

Le décret Paysage (appelé aussi décret Marcourt du nom du ministre en charge à l'époque), promulgué le 7 novembre 2013 par la Fédération Wallonie-Bruxelles et entré en application à la rentrée académique 2014-2015, a assujéti l'enseignement supérieur à diverses nouvelles réglementations.

Parmi les nouvelles règles mises en place, nous trouvons notamment la réussite à 10/20, de nouveaux délais d'inscription et modalités pour le paiement du minerval. Ont été introduites également la suppression « technique » de l'année préparatoire au master pour les étudiants venant de la haute école et enfin, la réorganisation de la structure des cursus, c'est-à-dire qu'hormis la première année commune, chaque étudiant peut composer son cursus à la carte.

Néanmoins, ces nouvelles règles et leurs applications n'ont pas été choisies par les étudiants, et encore moins comprises dans certaines situations, le décret pouvant mener à différentes interprétations... C'est l'administration de la FWB qui est chargée d'appliquer directement le décret, mais le texte final découle d'un long processus... En effet, la préparation du changement de l'enseignement supérieur par le décret, appelé décret Paysage, prend forme dès 2009, lors d'une table ronde réunissant les recteurs des universités, les représentants des hautes écoles et le ministre de l'enseignement supérieur de l'époque, Jean-Claude Marcourt.

<sup>26</sup> BRODKIN E., « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Futur », *Public Administration Review*, 2012, vol. LXXII, n°6, pp. 940-949.

En 2013, le décret Paysage, prenant une nouvelle forme d'organisation académique, est le fer de lance législatif de la coalition PS/Ecolo/cdH formant alors la majorité du gouvernement de la Communauté française. Ce projet de décret, très médiatisé, est l'œuvre de nombreux acteurs du secteur public et du monde politique. Pour rassembler tous ces acteurs autour du projet commun de décret, une instance de concertation commune et de coopération, l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ARES) a été créée. Les acteurs sont donc multiples et il ne faut bien entendu pas voir le projet comme l'œuvre du seul ministre Marcourt, mais bien comme le résultat d'un travail commun et collaboratif entre plusieurs pôles et institutions concernés par ce projet, lequel a d'ailleurs subi des modifications, des négociations, des cessions, des rejets, des discussions pendant de nombreux mois. Le produit final que nous connaissons actuellement est par conséquent issu d'un long processus politique et d'actions publiques.<sup>27</sup>

Plusieurs questions se posent quant à la charge de travail des gestionnaires administratifs après l'application du décret : est-ce que ce décret a changé leur vie professionnelle ? Y a-t-il eu l'apparition de nouvelles difficultés ou au contraire leur travail a-t-il été facilité ? Y a-t-il eu un changement au niveau de leur place dans le système de la politique publique : leur rôle a-t-il changé ? Quelle est la vision du décret du point de vue de l'administration de la FWB et particulièrement des gestionnaires directement concernés par les nouvelles règles en vigueur ?

La question que pose cette analyse est donc : de quelles manières le décret Paysage a-t-il modifié le quotidien professionnel des *street-level bureaucrats*, c'est-à-dire les « agents de première ligne des administrations » et ce, au sein de l'université catholique de Louvain-la-Neuve ?

Afin de répondre à cette question et d'en savoir plus quant aux *street-level bureaucrats*, ou « agents de première ligne des administrations », c'est-à-dire celles et ceux qui font la liaison entre les autorités académiques et les étudiants du supérieur, des entretiens ont été réalisés et recueillis par nos soins. L'objectif était de faire ressortir des informations concernant le quotidien des *street-level bureaucrats* après la mise en place de ce décret Paysage, et un guide d'entretien a été établi de façon méthodique afin d'analyser au mieux notre thématique.

<sup>27</sup> CHARLIER J-E., MOLITOR M. « Le décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur (décret Marcourt) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, vol. MM-CCLXXIII-MMCLXXIV, n°28-29, pp. 5-126.

Tony Evans, politologue, avait mené plusieurs interviews afin d'enquêter sur l'impact d'une nouvelle réforme dans le monde des soins de santé publique. Pour ce faire, il avait interviewé plusieurs personnes issues de différentes administrations afin de pouvoir comparer et comprendre les similitudes et différences dans les situations que rencontraient les travailleurs de la *street-level bureaucracy* suite à la mise en place de la nouvelle réforme. C'est cette même approche que nous avons utilisée pour l'analyse pratique de cette publication.

Trois gestionnaires administratives de la faculté ESPO<sup>28</sup> de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve ont été interrogées par nos soins. La difficulté, avant de débiter ces interviews, était de savoir si les interviewées répondraient objectivement aux questions posées. En effet, certaines questions se voulaient quelque peu indiscretes et investigatrices, notamment sur la relation avec leurs supérieurs, ou encore le fait d'interpréter ou non aux règles parfois floues établies par le décret Paysage. Comme nous le verrons, certaines de ces difficultés apparaissent dans le quotidien de ces travailleuses.

## B. Le décret Paysage

Le décret Paysage, élaboré en 2013, est mis en place pour la rentrée 2014. Ce décret concerne l'organisation des études au sein du supérieur et des universités. Ce décret a été mis en place pour redéfinir les dispositions de l'enseignement supérieur, pour renforcer l'intégration de notre système d'étude belge au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur, favorisant une uniformité administrative des institutions d'enseignement supérieur, conformément à la Déclaration de Bologne.<sup>29</sup> Bien que le décret soit entré en vigueur pour l'année académique 2014-2015, certaines mesures prendront place au fur et à mesure des nouvelles années académiques. Comme nous le verrons, ces bonnes intentions se révèlent beaucoup moins positives pour les étudiants comme pour les gestionnaires en charge de son application que ne le laissaient croire les instigateurs du décret. Les contestations ont d'ailleurs été telles qu'elles ont encore des répercussions plusieurs années après...

<sup>28</sup> L'acronyme ESPO renvoie à la Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

<sup>29</sup> « Déclaration de Bologne 1999 », *L'Espace européen de l'enseignement supérieur*, [en ligne :] [https://www.hesge.ch/geneve/sites/default/files/Documents/HES\\_SO\\_Geneve/Textes\\_legaux/declarationbologne.pdf](https://www.hesge.ch/geneve/sites/default/files/Documents/HES_SO_Geneve/Textes_legaux/declarationbologne.pdf), consulté le 23 novembre 2020.

En 2020, toutes ces mesures ont été appliquées, mais la ministre en fonction entend modifier le décret Paysage pour l'avenir car il possède certains effets pervers non prévus dont l'allongement des études pour les étudiants en difficulté.<sup>30</sup>

Comme toute grande réforme, le décret change plusieurs aspects du quotidien des élèves, des professeurs et des personnes travaillant pour les administrations des hautes écoles et universités.<sup>31</sup>

Voici quelques exemples concrets des changements opérés par le décret Paysage :

- Chaque année d'études est composée de 60 crédits. Ces crédits représentent le travail à fournir pour la réussite d'un cours. En règle générale, il est considéré qu'un crédit correspond à 30 heures de travail. Mais certains cours plus ardues ou demandant beaucoup de travail de recherche par exemple pèsent lourd en termes de crédits.
- Pour valider une année, il faut que l'étudiant obtienne 60 crédits sur son année, néanmoins, l'étudiant peut passer à l'année académique supérieure avec 45 crédits : les 15 crédits restants devront être néanmoins repassés ultérieurement. Si l'étudiant obtient moins de 30 crédits au terme de son année académique, il double et doit la recommencer. Exemple concret pour illustrer ce propos : une étudiante de première année en sciences politiques rate son cours de philosophie représentant 12 crédits au terme de sa deuxième session : elle passe en deuxième année car elle a obtenu 48 crédits (au-dessus de la limite de 45 crédits) mais est obligée de repasser son cours de philosophie de première année en plus de ses cours de deuxième année. Résultat : l'étudiante entame sa deuxième année avec 72 crédits (les 60 crédits de deuxième année du bachelier de sciences politiques cumulés aux 12 crédits de son cours de philosophie de première année.). Les étudiants gèrent donc l'aménagement de leur cursus académique par leurs propres choix : ils peuvent sélectionner les

<sup>30</sup> « Réforme du décret Paysage : qu'est ce qui devrait changer ? Quand ? Que se passera-t-il si on ne réussit pas la 1<sup>er</sup> en deux ans ?, RTBF.BE, [en ligne :] [https://www.rtb.be/info/societe/detail\\_reforme-du-decret-paysage-qu-est-ce-qui-devrait-changer-quand-que-se-passera-t-il-si-on-ne-reussit-pas-la-1re-en-deux-ans?id=10583868](https://www.rtb.be/info/societe/detail_reforme-du-decret-paysage-qu-est-ce-qui-devrait-changer-quand-que-se-passera-t-il-si-on-ne-reussit-pas-la-1re-en-deux-ans?id=10583868), consulté le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>31</sup> « Les évaluations dans l'enseignement supérieur : réussir et poursuivre ses études », Info Jeunes Laeken, [en ligne :] <http://inforjeunes.eu/les-examens-dans-lenseignement-superieur-universite-haute-ecole-et-ecole-superieure-des-arts>, consulté le 22 novembre 2020.

cours auxquels assister pour chaque rentrée scolaire. Certains étudiants se retrouvent donc dans des situations difficiles car ils doivent repasser beaucoup de cours de différentes années sans jamais avoir doublé une année... En effet, certains étudiants accumulent ce qu'ils appellent des « casseroles », c'est-à-dire les cours ratés mais à représenter, tout le long de leur parcours académique, ce qui les freine et les empêche d'atteindre le diplôme.

- Le cursus de l'étudiant est à présent organisé par cycle d'études, c'est-à-dire 180 crédits d'études pour un bachelier, 60 crédits d'études pour un master d'un an et 120 crédits pour un master de deux ans. Pour réussir un cycle d'étude, l'étudiant doit valider tous les crédits de tous les cours composant son cycle.

Le redoublement et l'échec scolaire existent toujours autant dans ce nouveau système, il est juste beaucoup plus difficile à discerner qu'avant. En effet, un étudiant ne peut rater que deux fois chaque année de son cursus en écoles supérieures. Si un étudiant n'atteint pas les 45 crédits, il double et s'il échoue à atteindre les 45 crédits consécutivement, il est en échec scolaire et doit se réorienter. Néanmoins, grâce au cumul des crédits d'années en années et des « casseroles », l'étudiant peut très facilement atteindre les 45 crédits de réussite tout en reportant le problème de l'échec de certains cours à l'année suivante : ce mécanisme de choix de cours reporte certaines réorientations de plusieurs années et ce, au détriment de l'étudiant.<sup>32</sup>

Une autre grande difficulté vis-à-vis de la réussite scolaire réside au sein même du système de ce nouveau décret : les étudiants choisissent « à la carte » leurs cours pour l'année ou sont obligés de repasser certains cours « casseroles » : les horaires de cours et horaires d'examens sont donc loin d'être optimaux pour les étudiants. Certains cours peuvent être donnés au même moment, certains étudiants se retrouvent avec parfois plus de six examens sur une seule semaine, ces examens ont parfois des horaires non concordants...

De nombreuses difficultés d'organisation sont apparues dans le cadre de l'application du décret<sup>33</sup> :

<sup>32</sup> « Le décret Paysage (ou décret Marcourt) », Student.be, [en ligne :], <https://www.student.be/fr/student-life/le-decret-paysage-decret-marcourt>, consulté le 23 novembre 2020.

<sup>33</sup> « Examens dans le supérieur : les élèves malmenés par le décret Marcourt ? », RTBF.BE, [en ligne :] [https://www.rtb.be/info/societe/detail\\_examens-dans-le-superieur-les-eleves-malmenes-par-le-decret-marcourt?id=9179983](https://www.rtb.be/info/societe/detail_examens-dans-le-superieur-les-eleves-malmenes-par-le-decret-marcourt?id=9179983), consulté le 23 novembre 2020.

- Les étudiants peuvent choisir « à la carte » les cours de leur programme annuel, il faut néanmoins respecter les cours à prérequis : certains cours ne sont accessibles que si un autre cours a été réussi auparavant. Par exemple, le cours de néerlandais 3 n'est accessible que si l'étudiant a réussi le cours de néerlandais 2, ce qui semble logique mais présente un important travail d'organisation tant pour les professeurs que pour les élèves et les gestionnaires du système.
- Certains étudiants en arrivent parfois à devoir faire une année supplémentaire pour rattraper les cours à prérequis en vue de l'obtention de leur diplôme. Une autre difficulté surgit aussi par exemple lorsqu'un étudiant de fin de cycle de master ne peut pas présenter son mémoire s'il lui reste des cours de bachelier à repasser... L'étudiant doit donc se réinscrire et payer une année à l'université pour pouvoir soumettre son mémoire et obtenir son diplôme.
- La réussite de l'étudiant est fixée par la note de 10/20 ; une fois l'examen passé et réussi, l'étudiant ne pourra plus repasser le cours pour tenter d'augmenter sa note ; la moyenne de l'année permettant à l'étudiant de valider son année passe de 12/20 à 10/20.<sup>34</sup>
- Les mentions ne sont plus attribuées par année mais bien par cycle : les mentions ne figurent donc plus que sur le diplôme de bachelier et de master.
- La date limite d'inscription est désormais fixée au 31 octobre : il est nécessaire d'avoir fait les démarches administratives et payé 10 % du minerval à cette date pour être inscrit à l'université ou à la haute école.
- Il est désormais possible de passer plus facilement de l'enseignement supérieur de type court à l'enseignement supérieur de type long grâce à des « passerelles », c'est-à-dire une série de cours nécessaires à la transition entre les deux niveaux d'études.

Un point plus que positif par contre est que le décret Paysage offre une vision plus globale du cursus des écoles supérieures, permettant de gérer son expérience universitaire non pas année par année mais sur l'entièreté du cursus.<sup>35</sup>

Comme nous pouvons le constater, les modifications engendrées par le nouveau décret sont d'importance pour tous ceux et celles qui sont de près ou de

<sup>34</sup> « Le décret Paysage (ou décret Marcourt) », Student.be, [en ligne :] <https://www.student.be/fr/student-life/le-decret-paysage-decret-marcourt>, consulté le 23 novembre 2020.

<sup>35</sup> *Ibid.*

loin concernés par l'enseignement supérieur. Des professeurs aux gestionnaires, en passant par les élèves, le chamboulement a été lourd de conséquences et sans doute mal préparé. Outre les nombreuses questions qui ont d'ailleurs fait l'objet de contestations et de recours devant les tribunaux, un aspect a été complètement occulté dans le décret Paysage : celui de la mise en œuvre concrète du texte législatif.

## C. Présentation des écoles

C'est donc au sein de l'Université catholique de Louvain que nous avons analysé le quotidien de travail des *street-level bureaucrats*. La Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO) a été choisie comme base de recherche. Cette faculté comporte cinq écoles : l'École de communication (COMU), l'École des sciences du travail (TRAV), l'École des sciences politiques et sociales (PSAD), l'École des sciences économiques de Louvain (ESL) et l'École interfacultaire en études européennes (EURO). Le but de cette approche est de comparer le travail au sein des différentes écoles afin de comprendre si les phénomènes de discrétion et de *coping* sont similaires ou non selon les différentes écoles.

## D. Présentation des gestionnaires administratives

Parmi ces écoles, nous avons donc rencontré trois gestionnaires administratives. Concernant ces trois personnes, la polyvalence de leur travail a été la première chose ressortant de nos investigations. Leurs fonctions sont multiples et complémentaires : la gestion du parcours des étudiants, c'est-à-dire la vérification des programmes choisis par les étudiants, la gestion des inscriptions, la gestion de l'annonce des modalités d'examens, la gestion des inscriptions des examens, la gestion de la deuxième session... Ce sont également ces gestionnaires qui ont pour responsabilité la gestion de l'équipe de travail : en effet, plusieurs personnes travaillent collectivement au bon déroulement des affaires estudiantines. Il est à noter cependant que l'une des trois gestionnaires que nous avons interrogées tient plus le rôle de chef par rapport aux deux autres qui travaillent au sein des différentes équipes administratives. Elles sont aussi conseillères pour les étudiants qui en ressentent

le besoin : des permanences sont organisées chaque semaine afin d'écouter les étudiants quant aux problèmes rencontrés dans leur vie académique. Elles ont également un rôle important lors des délibérations qu'elles préparent avec les professeurs ainsi que lors de la distribution des diplômes. Enfin, la promotion des écoles est aussi assurée par ces gestionnaires, tant l'organisation d'événements dans le secondaire que sur le campus lui-même. L'importance de ces agents administratifs est donc primordiale pour le bon fonctionnement de l'Université Catholique de Louvain : elles articulent les différentes tâches pour arriver à un résultat efficace dans la gestion des dossiers étudiants, des crédits de chaque année d'étude et des différents cursus universitaires proposés par l'université.

## E. Le guide d'entretien

Nous avons pris connaissance de la théorie pour comprendre au mieux les concepts exposés par les auteurs. Après leur lecture, nous avons dégagé les concepts importants que sont le *copying mechanism* et le concept de discrétion que nous avons développés dans la première partie de notre analyse. Nous abordons à présent les entretiens proprement dits.

En ce qui concerne les entretiens eux-mêmes, tout d'abord, nous avons prévenu les personnes interrogées que cet entretien était anonyme et que leur nom n'apparaîtrait pas au sein du travail. Cet anonymat permet de mettre directement à l'aise les interviewées. Ensuite, nous avons débuté par une présentation professionnelle rapide pour poursuivre sur le sujet global de notre analyse : les nouvelles difficultés liées à leur travail suite à la mise en place du décret Paysage. Nous avons d'abord abordé le concept de discrétion et avons fait le lien entre ce décret et le fait de savoir s'il arrivait aux gestionnaires administratifs de déroger à certaines règles et à quelles conditions. Ensuite a suivi le deuxième concept, celui du *coping*, un peu plus large, dans lequel nous avons développé plusieurs questions quant aux relations avec les supérieurs, avec les étudiants et le personnel.

### III. Compte-rendu des entretiens

Suite aux trois entretiens, nous avons comparé et analysé les réponses recueillies auprès des gestionnaires administratifs des différentes facultés. Plusieurs constats sont alors ressortis de l'enquête.

#### A. Le décret

Premièrement, nous pouvons affirmer que le décret Paysage a rendu plus complexe la tâche administrative des personnes des écoles de l'Université de Louvain que nous avons interviewées. Leur ressenti est que le décret est intéressant pour les étudiants car il permet une plus grande flexibilité pour organiser l'entièreté de leur cursus. Cependant, les gestionnaires des dossiers étudiants ont été confrontés à d'importantes difficultés liées non seulement à la nouveauté du texte législatif, mais aussi à sa temporalité puisque les modifications du décret ont eu lieu durant les congés des mois de juillet 2017. Il était évidemment complexe d'enregistrer les informations hors du contexte universitaire, et ce sur une très courte période afin que toutes les étudiantes et tous les étudiants puissent faire leur rentrée sereinement et en ordre.

La complexification apparaît surtout dans le fait que désormais l'étudiant peut choisir son programme d'étude à la carte. Il ne se retrouve plus alors dans une année bien spécifique comme auparavant. En effet, l'étudiant peut désormais faire partie de la troisième année de bachelier tout en suivant des cours de première et de deuxième année, voire encore se situer entre le baccalauréat et le master (situation où l'étudiant a raté certains cours de bachelier qu'il est tenu de recommencer pour l'obtention de son diplôme de bachelier mais a validé suffisamment de crédits d'enseignement pour accéder au master). Cela amène donc à traiter, analyser, corriger chacun des cas des étudiants un par un, ce qui prend un temps considérable, beaucoup plus important qu'avant la mise en place du décret Paysage.

Pour les agents administratifs, le décret a apporté son lot de difficultés pratiques en tout genre. Par exemple, une des préoccupations réside dans l'élaboration des horaires des étudiants ainsi que de celui des examens. Il est devenu pratiquement impossible de créer un horaire reflétant les choix « à la carte » des étudiants sans que les cours des différentes années ne créent des conflits

horaires ; les étudiants peuvent donc choisir les cours qu'ils veulent, mais ne peuvent pas tous les suivre en présentiel. Le même problème apparaît lors de la période d'examen, les agents administratifs ne peuvent pas faire concorder de manière idéale chaque combinaison de cours de chaque étudiant...

Le comportement de certains étudiants présente aussi une grande difficulté dans la bonne organisation du travail administratif à produire ; ils sont souvent en retard dans leur rentrée de dossier universitaire, ne lisent pas forcément les mails leur expliquant les différentes procédures pour finaliser leur inscription et leurs choix des cours... Le nouveau système est beaucoup plus complexe pour les agents administratifs qu'il n'y paraît dans les explications du décret Paysage.

Le décret impacte également la vie des étudiants car il en résulte des situations parfois très désavantageuses pour la bonne continuité des études des étudiants : certains sont pénalisés par le système.

Des solutions adaptées à cette nouvelle réalité sont prévues mais ont été plus d'une fois différées. Par exemple, les programmes informatiques ne correspondent plus au nouveau décret, de nouveaux programmes ont été promis mais tardent à arriver au sein des bureaux. Par conséquent, la tâche administrative devient très lourde et ardue pour les employés des différentes écoles de Louvain, les obligeant parfois à chercher et à remplir de façon manuelle les différents dossiers des étudiants.

## B. Le personnel administratif

Concernant le personnel administratif, il s'est révélé difficile d'engager et de former des personnes car, hormis la période du 15 septembre au 31 octobre, date à laquelle tous les programmes universitaires doivent avoir été revus et validés, la charge de travail n'a pas réellement changé. Former une personne en un aussi court laps de temps pour ensuite ne plus avoir besoin de ces services n'était pas possible. Néanmoins, l'apparition de certains jobistes durant cette période à quelque peu soulagé les travailleurs concernés, mais cela peut encore être amélioré selon le personnel interrogé par nos soins. Il n'en reste pas moins que la situation reste bancale et inadaptée aux nouvelles directives imposées par le décret ; les ressources mises à disposition des équipes administratives n'ont pas évolué en même temps que le nouveau décret : il y a donc un manque sérieux de moyens.

À propos du concept de discrétion, les résultats sont différents et semblent dépendre plus de la personne concernée que de l'emploi. Parmi les trois interviewées, deux d'entre elles avouent interpréter certaines règles, tandis que l'autre nie catégoriquement tout changement vis-à-vis des règles. Il est néanmoins à noter que la personne qui n'est pas d'accord avec l'idée de déroger aux règles est la supérieure hiérarchique des deux autres personnes interviewées. Il est aussi à préciser que les personnes dérogeant à certaines règles ne le font pas pour faciliter leur travail personnel, mais le font pour aider les étudiants concernés.

Parmi plusieurs exemples recueillis, celui d'un étudiant qui s'inscrit pour la quatrième fois en master 1. Ce genre de situation n'est normalement pas permis dans les règles initiales du décret, néanmoins, touchée par la situation de l'étudiant, la gestionnaire administrative n'a pas hésité à aller trouver le préfet, ainsi que de proposer le processus de recours à l'élève afin de l'aider dans cette situation. Le suivi des règles fixées dépend donc de la personne, de son dévouement et de sa sensibilité parfois, mais nous pouvons affirmer que l'interprétation d'une règle ne se fait qu'à l'avantage de l'étudiant et non pas pour la gestionnaire administrative. Nous pourrions nous faire l'avocat du diable : certes l'intention est bonne mais est-ce que tous les élèves bénéficient de cette interprétation ? N'est-ce pas un levier possible vers une inégalité entre les étudiants ?

Concernant le concept de coping, plusieurs aspects doivent être abordés. Tout d'abord nous pouvons dire qu'il y a bien la présence de mécanismes d'adaptation au sein de l'administration des différentes facultés. La plupart de ces mécanismes d'adaptation réfèrent à la catégorie « aller vers le citoyen » car ce sont souvent des phénomènes d'« interprétation » des règles pour le bien-être des étudiants. Il a aussi été observé certains mécanismes de coping se rapportant plus à la famille « aller contre le citoyen » car pour certains étudiants en retard ou n'ayant pas un bon comportement, l'agent administratif que nous avons rencontré nous a confié qu'elle avait appliqué les règles à la lettre quitte à défavoriser l'étudiant en question car il était systématiquement en retard dans ses échéances de dossier scolaire.

La relation entre le personnel administratif et les étudiants est correcte et ne rencontre pas de problèmes majeurs pour la plupart des étudiants de l'Université de Louvain. Afin de chiffrer cette analyse, l'exemple est que sur 650 étudiants, 500 ne posent aucun problème, mais les 150 restant prennent beaucoup de temps pour remplir leurs devoirs administratifs relatifs à leur inscription ; cela ne représente donc pas la majorité estudiantine. Ces étudiants

sont très souvent des bisseurs qui pensent connaître le système vu que ce n'est pas leur première année dans le système, ou des étudiants étrangers qui ne connaissent pas du tout le système et découvrent tout à Louvain-la-Neuve.

Pourtant, afin de tisser des liens avec les étudiants et les éclairer concernant les processus administratifs à remplir, plusieurs réunions sont organisées tout au long de l'année, et plus particulièrement durant le mois de septembre, période d'inscription et de renouvellement du dossier administratif pour les étudiants du supérieur. Malheureusement, beaucoup d'étudiants n'y participent pas, et ce malgré le caractère obligatoire de certaines de ces réunions. Cela reporte le problème : le personnel administratif est confronté à des erreurs administratives et doit réexpliquer les mêmes choses plusieurs fois ce qui devient irritant au fil du temps. En effet, ce qui est reproché aux étudiants est qu'aujourd'hui ils veulent des droits sans avoir à remplir leurs devoirs administratifs vis-à-vis de l'université. Nous pouvons donc conclure que le comportement de certains étudiants tend à rendre la tâche plus difficile aux employés administratifs de l'Université.

Et pour finir, venons-en à la relation avec les supérieurs. À nouveau, les trois interviewées sont sur la même longueur d'ondes concernant ce sujet. Les relations avec les supérieurs sont excellentes, l'aspect de coopération est privilégié dans la sphère de travail. Lorsqu'un problème surgit, la personne est libre de prendre les décisions elle-même, et s'il est constaté un problème ou une situation créée par le nouveau décret, l'agent administratif peut se référer facilement à son supérieur. Afin de combler les manquements, une réunion est organisée entre chaque équipe de chaque école une fois par mois afin d'échanger et d'avertir le supérieur hiérarchique quant aux problèmes et de réfléchir ensemble à des solutions. La fonction du supérieur est plus remarquable lorsqu'une décision importante est à prendre ou lors de certaines remarques à faire. Le supérieur de ces gestionnaires administratives est rarement présent dans leur quotidien, ils communiquent à distance. Une gestionnaire nous a affirmé qu'il était difficile de remettre en place certaines personnes du secrétariat lorsqu'on la voit tous les jours, que l'on connaît sa situation personnelle qui est parfois difficile. C'est à ce moment que le supérieur est appelé afin de clarifier la situation, car cette personne n'est pas présente quotidiennement et cela permet une approche plus objective que celle d'un collègue. Il existe donc des problèmes et des dysfonctionnements au sein des administrations, non pas en lien avec le décret Paysage, mais bien

liés au monde du travail en général, comme il peut advenir dans toute sphère comportant des êtres humains travaillant autour d'un but commun mais mis en concurrence pour l'accomplir.

---

## IV. Discussion et conclusion

---

La question de réflexion de cette publication était : « De quelles manières le décret Marcourt a-t-il modifié le quotidien professionnel des *street-level bureaucrats*, c'est-à-dire les "agents de première ligne des administrations" au sein de l'Université catholique de Louvain ? »

### A. Que pouvons-nous retenir de ces interviews ?

Nous avons pu faire ressortir les difficultés principales de ces métiers de gestionnaires administratifs, surtout celles étant apparues suite à l'application du décret Paysage. La première d'entre elles est le problème de la communication en tant que telle dans la mise en application du décret, ouvrant la porte à l'interprétation de certains aspects dudit décret. Celui-ci est entré en vigueur durant le mois de juillet 2014, la mise en place devait donc être prête dès la rentrée, deux mois plus tard. Ceci a posé problème vu que le personnel administratif était en congé. Le décret a donc dû être appris plus tard, ce qui n'en a permis qu'une compréhension plus tardive et a engendré une mise en place plus difficile. Les points d'obscurité du décret n'ont pu être éclaircis que durant la rentrée, ce qui a laissé place à quelques erreurs administratives entraînant des retards importants.

Le temps est le principal ennemi de la mise en place et l'exécution du décret. Précisément la date du 31 octobre, où les affaires concernant les inscriptions à l'université et aux cours doivent être réglées. Cela entraîne un accroissement du travail durant la période septembre-octobre. Cette intensification du problème temporel va de pair avec un troisième problème, celui du comportement des étudiants. En effet, une infime partie des étudiants seulement pose problème. Ce sont eux qui « gênent » le travail du personnel administratif, soit

en raison du retard d'inscription ou parfois par des prises de bec, assez rares, mais plausibles lorsqu'apparaissent l'incompréhension et la mauvaise interprétation de certaines parties du décret.

Enfin, un des derniers problèmes phares est celui du matériel mis à disposition pour la mise en place effective du décret. Celui-ci n'a pas réellement évolué avec son temps, un seul programme informatique plus adapté au décret Paysage a été mis à disposition du personnel administratif universitaire. Malheureusement, celui-ci n'est pas encore à la pointe de la technologie comme l'avaient promis les instances supérieures. Pour certaines informations relatives aux étudiants, celles-ci doivent être composées jusqu'à trois fois, ce qui prend donc trois fois plus de temps à encoder.

Concernant la relation entre subordonnés et supérieurs, nous pouvons noter que celle-ci n'est en aucun cas problématique dans la mise en place du décret. Au contraire, nous avons eu le sentiment et la confirmation que les supérieurs étaient un soutien important et facilitateur dans le travail quotidien. La mise en place de rencontres mensuelles semble être le meilleur compromis, afin de ne pas empiéter quotidiennement dans la surveillance du travail, mais tout de même organiser un suivi afin de relever les difficultés et d'ensuite y pallier.

Pour en revenir au concept de discrétion, nous pouvons affirmer que ce pouvoir accordé aux *street-level* bureaucrates est acceptable et oserait-on dire, nécessaire. Dans le cadre de cette politique publique, nous pouvons remarquer quelques zones d'ombres, confirmées par la modification et l'évaluation d'année en année de certains points du décret, ainsi que par notre vision d'ex-étudiants fraîchement diplômés ayant été confrontés à une série de problèmes. Certains agissements des gestionnaires administratifs interprètent ces points d'ombre du décret, mais d'une façon minime. Souvent, ce contournement permet une simplification administrative ou temporelle.

Quant au concept de *coping*, nous pouvons clairement mettre en avant la caractéristique « aller vers le citoyen », chaque personne interviewée nous renforçait dans l'idée que l'aide aux étudiants est primordiale pour ces fonctionnaires, malgré les comportements négatifs de certains étudiants où même alors un effort est réalisé par l'équipe administrative.

## B. Conclusion

Nous avons vu au travers de la théorie que la discrétion est une composante dans le processus de décision qui détermine les actions de l'individu vis-à-vis des choix qu'il fera ou selon son jugement. Les travailleurs de la *street-level bureaucracy* ont la responsabilité de prendre des décisions appropriées à leur public et aux situations particulières. La discrétion est donc un concept important dans la façon dont les travailleurs interagissent avec les citoyens au quotidien. Les auteurs nous ont aussi exposé le concept de mécanismes de *coping*, c'est-à-dire les efforts cognitifs et comportementaux pour tolérer ou réduire les demandes internes et externes ainsi que les conflits. On peut donc dire que les travailleurs ont une approche différente et individuelle vis-à-vis des règles afin de pouvoir gérer le stress et les gens dans leur situation de travail.

Après avoir détaillé les éléments théoriques et les réponses au guide d'entretien, nous pouvons à présent en faire ressortir quelques conclusions. Néanmoins, il est à préciser que les résultats de cette enquête ne peuvent pas être considérés comme représentatifs d'une situation générale compte tenu de l'échantillon que nous avons choisi pour mener l'enquête dû à nos limites temporelles et de moyens. Ce travail nous a permis de nous rendre compte de la réalité des métiers de l'ombre de l'université. Les coulisses sont assez complexes, devant respecter un cadre institutionnel qui peut se modifier au cours des années comme cela l'a été en 2004 avec le décret de Bologne ou en 2014 avec le décret Paysage. Ce personnel administratif représente les rouages qui permettent à l'université de fonctionner, tant dans l'aspect promotionnel de l'école, que dans la gestion des étudiants et le respect des lois administratives.

Afin de rendre le décret plus adéquat à la réalité du terrain, certains points semblent encore devoir être améliorés. Cela concerne tout d'abord la quantité de travailleurs administratifs nécessaires à la mise en place du décret, qui n'augmente pas spécialement, hormis les quelques jobistes mais pas encore assez nombreux. D'autre part, les dispositifs informatiques ne sont pas en accord avec la réalité du travail quotidien. Enfin, dernier point, et qui peut être généralisé dans la société d'aujourd'hui, les étudiants pensent disposer des services du personnel administratif, en oubliant qu'ils ont des devoirs. Pourtant, une fois ces devoirs remplis (inscriptions enregistrées, prise d'informations, respect des horaires...), cela mène au bon déroulement de la vie universitaire externe et interne, ce qui n'est pas toujours le cas pour le moment.

En conclusion, nous pouvons dire que le décret Paysage, avec ses intentions louables, ses bons et mauvais côtés, a indubitablement changé le quotidien et la manière de travailler aussi bien des étudiants que des travailleurs de l'enseignement supérieur en Belgique.

---

## Pour aller plus loin...

- BOURDIEU P., *Droit et passe-droit ; le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements*, Recherche en Sciences Sociales, n°81-82, 1990.
- EVANS T., *Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy*, The British Journal of Social Work, Vol. XLII, n° 2, 2011.
- « Décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études », Gallilex, [en ligne :] [https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/39681\\_011.pdf](https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/39681_011.pdf) .





DURANT Axelle, *Décret Paysage : qu'en disent les principaux concernés ?*,  
Bruxelles : CPCP, Analyse n° 425, 2021, [en ligne :] [http://www.cpcp.be/  
publications/decret-paysage](http://www.cpcp.be/publications/decret-paysage).

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

**[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)**



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Le décret Marcourt, ou Paysage, a changé l'enseignement supérieur depuis sa mise en place à la rentrée 2014. Par ses changements de fonctionnement, ce décret a eu un impact important sur la vie des étudiant-e-s, des professeur-e-s mais aussi sur les personnes de l'ombre, les agents administratifs. Par cette analyse, nous tenterons de comprendre quels sont les principaux changements dans le travail des travailleurs « de guichet » des universités et hautes écoles ainsi que leur avis sur ce décret.

### **Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation**

Avenue des Arts 50, bt6 - 1000 Bruxelles

**0493 94 89 43 | [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**

**[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be) | [www.facebook.com/CPCPasbl](https://www.facebook.com/CPCPasbl)**

Toutes nos publications sont disponibles en téléchargement libre :  
**[www.cpcp.be/publications/](http://www.cpcp.be/publications/)**