

L'éducation dans l'Union européenne : diversité des voies, mêmes objectifs

L'écart entre le système éducatif et les résultats est de plus en plus grand : une réforme normative est indispensable.

Joaquim Prats

Depuis des décennies, l'éducation européenne vit de constantes transformations qui tentent de surmonter les écarts existants aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre externe. L'universalisation de l'éducation a supposé un changement radical des objectifs traditionnels des systèmes éducatifs, dont la plupart ont été créés et configurés pendant le XIX^e siècle, plongés dans les premières sociétés industrielles et la naissance des régimes libéraux.

D'autres facteurs qui ont rendu obsolètes de nombreux énoncés traditionnels de l'éducation, basés sur le rôle prépondérant de l'école comme lieu de transmission de valeurs et de connaissances, sont les changements sociaux, culturels et technologiques qui s'étendent avec la progressive configuration de la société postindustrielle, de la communication ou de la connaissance, selon les diverses dénominations que nous trouvons actuellement.

Les systèmes éducatifs européens connaissent, pour ces raisons entre autres, des problèmes communs. De ce fait, les pays de l'Union européenne (UE) sont une véritable mosaïque pour ce qui est des façons d'organiser l'éducation, des systèmes pour la financer, des processus de formation du professorat, de l'organisation académique, etcétera. Cependant, ils participent tous des mêmes objectifs : garantir l'universalisation de l'éducation jusqu'à 16 ans (dans certains pays jusqu'à 18 ans), et assurer l'égalité des chances. Des objectifs fondamentaux qu'ils essaient d'atteindre par des voies différentes.

Une grande variété de modèles éducatifs

En Europe, il existe de grandes différences dans l'organisation politico-administrative de l'éducation : dans certains pays, comme en France, il existe une grande centralisation et les décisions les plus importantes touchant les centres scolaires sont donc prises par le Ministère d'Education. L'on retrouve ce modèle dans d'autres pays, en particulier dans ceux qui ont vécu sous un régime communiste ; dans d'autres pays, l'éducation est une juridiction quasiment exclusive des gouvernements régionaux. En Allemagne, il y a autant de systèmes éducatifs que de *Länder* (16) ; en Belgique on peut parler de trois

systèmes différents, avec des autorités, des administrations et des politiques différentes, mais avec des accords minimaux pour ce qui est de l'organisation et des systèmes de retraite pour le professorat. Dans les pays nordiques, les municipalités, les comtés ou les administrations d'ordre supralocal détiennent les compétences dans presque tous les domaines de la gestion de l'éducation. En Espagne, il existe un système de juridictions partagé entre le gouvernement central et les communautés autonomes, bien que la gestion soit complètement décentralisée.

Actuellement, des processus de réorganisation interne sont en train de se produire dans presque tous les Etats. Alors que les pays ayant une structure décentralisée tendent à chercher des voies d'unification ou d'harmonisation, les pays de tradition centraliste tentent, dans certains cas, de déconcentrer la gestion et, dans d'autres, de la décentraliser.

Dans la plupart des pays, le poids du secteur public en éducation est prépondérant, mais dans certains pays, comme la Hollande, le secteur privé, financé par l'Etat, supporte la majeure partie de la responsabilité, bien qu'en respectant toujours les conditions et les exigences déterminées par le gouvernement. Dans certains Etats comme la Belgique ou l'Espagne, la responsabilité est partagée presque à 50 % entre les centres privés, qui concertent avec l'administration la prestation du service, et les centres publics qui dépendent des administrations autonomiques. Dans les anciens pays communistes en général l'éducation revient aux centres publics de l'Etat, bien que, ces dernières années, des centres privés soient apparus financés avec les cotisations des étudiants.

Le modèle scolaire et l'organisation des étapes éducatives ne sont pas non plus homogènes dans l'UE. Il existe des systèmes éducatifs qui maintiennent des itinéraires différenciés pour les élèves, dans certains cas à partir de 12 ans, et à la fin de chaque itinéraire l'on obtient des diplômes finaux différents. Généralement ces systèmes, que certains appellent compétitifs, présentent des politiques de bourses très efficaces qui permettent, du moins en théorie, de poursuivre les études post-obligatoires, enseignement supérieur inclus. D'autres Etats ont adopté ce que l'on qualifie d'école compréhensive, où tous les élèves pour-

Joaquim Prats, professeur agrégé de l'Université de Barcelone.

suivent avec les mêmes objectifs, fréquentent les mêmes salles de cours et obtiennent le même diplôme à la fin de l'étape obligatoire qui conclut généralement à l'âge de 16 ans. Les centres à modèle compréhensif furent mis en route à la fin des années cinquante par les gouvernements travaillistes britanniques et ils se sont étendus, avec plus ou moins d'intensité, dans la plupart des pays, pour les étapes d'éducation secondaire inférieures. Probablement, le pays qui a modelé son système éducatif selon ce modèle avec le plus d'enthousiasme a été l'Espagne à partir de l'application de la LOGSE (1990). La principale raison exposée pour défendre l'école compréhensive est qu'elle garantit beaucoup mieux l'égalité des chances et permet à toute la population d'atteindre les niveaux d'éducation adéquats. Cependant, ceci ne se réalise pas toujours.

L'on trouve des différences sur beaucoup d'autres caractéristiques et sur des indicateurs qui, en Espagne, sont fortement tenus en compte pour valoriser la qualité d'un système éducatif. Par exemple : dans le nombre d'heures de cours annuelles pour chaque étape, très différent dans des systèmes où l'on peut trouver des classes scolaires, d'un même niveau, avec une différence de 200 heures de classe par an ; dans le début de l'âge réel de scolarisation (en Finlande ou en Allemagne l'on commence généralement vers cinq ou six ans, en Espagne à trois ans) ; dans les salaires du professorat, où l'Espagne se trouve dans la fourchette haute ; dans la dépense publique par élève, où des pays comme le Danemark dépensent beaucoup plus de ressources que des pays ayant de meilleurs rendements scolaires, comme la Hollande ou la Finlande. Il existe aussi des différences significatives dans les systèmes de formation initiale du professorat et dans la longueur de ces études.

Aucun des indicateurs cités, ni l'organisation, ni les modèles administratifs, n'expliquent, à eux seuls, la meilleure ou moindre efficacité éducative ou le degré d'équité des systèmes d'éducation. Une situation paraît claire : faire appel à la formule d'importer des modèles d'ailleurs ne fonctionne pas en général. Il est important de connaître et d'étudier les mesures, les normes et les politiques qu'ont adopté les pays où le système d'éducatif fonctionne mieux, mais non pas pour les reproduire, mais pour en apprendre et trouver des solutions correctes. Des solutions qui devront toujours tenir compte de la réalité sociale de chacun, de l'histoire et la tradition de chaque système éducatif et de la culture professionnelle du professorat.

Problèmes communs

Malgré la diversité des formes dans l'organisation de l'éducation, les problèmes de tous les systèmes européens sont très semblables, bien qu'ils se manifestent avec une intensité différente. Les principaux problèmes font l'unanimité entre les experts. Parmi ceux problèmes, en premier lieu, se trouvent les pauvres résultats au cours de l'étape secondaire obligatoire, surtout dans les cycles inférieurs (ESO en Es-

Ponctuation en moyenne des résultats en compétence mathématique – Rapport PISA 2003

| Pays | Ponctuation | Significativité OCDE |
|---------------------|-------------|----------------------|
| Finlande | 544 | ? |
| Hollande | 538 | ? |
| Liechtenstein | 536 | ? |
| Belgique | 529 | ? |
| Suisse | 527 | ? |
| Rep. Tchèque | 516 | ? |
| Islande | 515 | ? |
| Danemark | 514 | ? |
| France | 511 | ? |
| Suède | 509 | ? |
| Royaume-Uni* | 508 | |
| Autriche | 506 | = |
| Allemagne | 503 | = |
| Irlande | 503 | = |
| Moyenne OCDE | 500 | |
| Rep. de Slovaquie | 498 | = |
| Norvège | 495 | (?) |
| Luxembourg | 493 | (?) |
| Pologne | 490 | (?) |
| Hongrie | 490 | (?) |
| Espagne | 485 | (?) |
| Lettonie | 483 | (?) |
| Fédération Russe | 468 | (?) |
| Portugal | 466 | (?) |
| Italie | 466 | (?) |
| Grèce | 455 | (?) |
| Serbie | 437 | (?) |
| Turquie | 423 | (?) |

? Ponctuation significativement plus haute que la moyenne de l'OCDE
 (?) Ponctuation significativement plus basse que la moyenne de l'OCDE
 = Ponctuation similaire à la moyenne de l'OCDE
 * Les données du Royaume-Uni ne sont pas homologuées par l'OCDE
 Source : Rapport PISA 2003. OCDE.

pagne). Et dans ce déficit, le pire volet est celui de l'échec scolaire d'un ample secteur des élèves de ces étapes. C'est là l'affaire en suspend que peu de pays ont réussi à surmonter. Seule la Finlande semble avoir réussi. Même des régions comme la Belgique flamande ou la Hollande, avec des résultats globaux très hauts dans ces étapes, présentent un taux d'échec très élevé.

Cette question des résultats a obsédé les gouvernements européens pendant la dernière décennie. Des évaluations comme celle réalisée par l'OCDE, appelée Rapport PISA, ont servi à déclencher l'alarme de beaucoup de systèmes éducatifs qui, alors qu'ils investissent une grande quantité de ressources en éducation, observent comment l'efficacité des pays orientaux – Japon, Corée du Sud, Taiwan, entre autres – surpasse, selon ces évaluations, les systèmes éducatifs européens classiques et prestigieux.

En Espagne, le principal problème éducatif se trouve dans les pauvres résultats en moyenne de l'étape secondaire obligatoire et, surtout, le 25 % d'élèves qui ne l'aboutisse pas. Cet échec touche aussi des pays de grande tradition éducative. En Espagne, ce talon d'Achille est aggravé par le haut pourcentage d'abandons de l'éducation secondaire post-obligatoire, qui est de plus de 30 % des jeunes de 16 ans. Même parmi ceux qui débute le lycée

Distribution par niveaux des résultats en compétence mathématique – Rapport PISA 2003

Le haut pourcentage d'élèves obtenant des niveaux plus bas dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Norvège, le Portugal,... est à noter. La Suède, la Pologne, le Luxembourg et d'autres pays se trouvent dans la même situation.

| | Belgique | Hollande | Finlande | Norvège | Italie | Allemagne | France | Portugal | Espagne |
|---------------------|----------|----------|----------|---------|--------|-----------|--------|----------|---------|
| Haut (5+6) | 26 | 25 | 24 | 10 | 11 | 16 | 15 | 5 | 8 |
| Moyen (3+4) | 41 | 45 | 54 | 24 | 48 | 44 | 48 | 37 | 45 |
| Faible (2) | 15 | 18 | 16 | 24 | 25 | 19 | 20 | 27 | 25 |
| Très faible (1 y-1) | 17 | 11 | 6 | 21 | 32 | 21 | 16 | 30 | 23 |

Source: Rapport PISA 2003. OCDE.

ou la formation professionnelle, nombreux sont ceux qui quittent les études. A ce sujet l'Espagne occupe un très mauvais rang en comparaison avec d'autres pays.

Un second problème commun est la faible connexion entre le système éducatif et le productif. Le dénominateur commun des réformes qui sont développées, est dirigé à intensifier et atteindre un plus grand lien entre les entreprises et les institutions formatives, flexibiliser le fonctionnement des processus de formation, accroître l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus de formation et, en dernier lieu, diversifier et adapter des diplômés à un système de production très changeant.

En troisième lieu, presque tous les pays s'inquiètent des difficultés dérivées de l'incorporation massive de la population immigrée au système scolaire. L'interculturalité et la multiculturalité sont des questions à débat qui tentent d'établir le degré d'acculturation relatif en relation à la culture dominante du pays d'accueil. Les problèmes fondamentaux que pose cette question sont les processus d'intégration et d'incorporation normalisée aux différentes étapes du système éducatif. Les différents pays ne sont pas arrivés à un consensus sur le sens que l'on doit donner à ce que l'on considère intégration et sur la façon d'aborder les différentes minorités en relation à leurs traits culturels ou leurs langues. Il n'y a pas non plus de solutions uniques pour les systèmes de scolarisation. Même les pays ayant une longue tradition dans l'accueil de la population immigrée, comme la France ou la Grande Bretagne, cherchent de nouvelles solutions aux vieux problèmes que pose ce phénomène.

Il existe d'autres problèmes communs : l'insuffisante incorporation des nouvelles technologies de l'information dans l'activité didactique du professorat ; la rupture de la stabilité et de l'ordre dans les écoles de par l'apparition de la violence ; le malaise d'amples secteurs du professorat, spécialement en secondaire obligatoire, qui vivent un processus clair de déprofessionnalisation.

Changements sociaux, changements normatifs

La principale préoccupation déclarée par tous les gouvernements est l'adaptation des systèmes aux nouvelles situations d'un monde changeant. Les sociétés européennes sont plongées dans les accélérations des changements qui se produisaient déjà, de façon plus

zigzagante, pendant le XX^e siècle. Un plus grand pluralisme, la complexité et la diversité, s'accompagnent de la disparition des certitudes idéologiques du passé, les fondements moraux apparemment fermes sur lesquels reposaient l'éducation et conformément auxquels les gens construisaient leurs vies et respectaient leurs devoirs et leurs obligations. En conséquence, les piliers institutionnels qui constituaient les systèmes éducatifs européens sont entrés en crise, non seulement institutionnelle, mais dans la définition de leurs propres objectifs.

Ainsi, dans la plupart des pays, des changements constants de normes sont en train de se produire. L'on essaye, avec les lois, de courir après les changements sociaux qui se produisent de façon accélérée. Dans certains pays, comme en Espagne, chaque nouveau gouvernement a changé les lois organiques qui constituent les bases du système éducatif. D'autres pays produisent des normes touchant le fonctionnement ou des aspects problématiques, comme la discipline ou la violence dans les salles de cours. La France est un bon exemple de cette fièvre législative. D'autres encore attachent les changements de normes aux processus de décentralisation. Dans presque tous les pays l'on vit avec préoccupation l'écart de plus en plus évident entre le système éducatif et les résultats qu'il obtient, et l'un des changements que l'on considère indispensable est le normatif. Ces problèmes sont apparus, en partie, une fois l'universalisation de l'éducation atteinte de façon définitive. Sans doute, il existe d'autres facteurs comme les changements culturels et sociaux qui ont bouleversé les systèmes de façon plus accablante.

Dans un monde, comme l'europpéen, où les valeurs changent et l'information circule sur de nombreuses voies différentes de celle des organisations scolaires, les systèmes éducatifs modelés en un autre moment historique, dont les fonctions centrales sont la transmission de valeurs et de connaissances, tendent à être en retard sur les nouvelles exigences et, surtout, dans les méthodes éducatives. Cette situation explique, en partie, la crise où se trouve plongée l'éducation européenne, surtout dans le secondaire. Un moment tel que le présent exige de repenser les objectifs, renouveler les méthodes d'enseignement et reformuler sa propre identité. Tout un défi pour les sociétés européennes. Défi que l'on doit entreprendre et aboutir puisque l'avenir est, en grande partie, ce que l'éducation est aujourd'hui. ■