Présentation

Comment les politiques éducatives s'adaptent-elles aux évolutions des sociétés ?

Roger-François Gauthier

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/1257>

DOI : 10.4000/ries.1257

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 43-44

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Roger-François Gauthier, « Présentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 40 | décembre 2005, mis en ligne le 17 novembre 2011, consulté le 08 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1257> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.1257>

Comment les politiques éducatives s'adaptent-elles aux évolutions des sociétés ?

Roger-François Gauthier

« Comment adapter ? », comme s'il allait de soi que les politiques éducatives dussent s'« adapter » ! On sait bien sûr les désastres qui résultent de systèmes éducatifs qui tournent le dos aux sociétés auxquelles ils s'adressent et refusent donc de « s'adapter », comme dans bien des situations ex-coloniales. Mais on sait aussi que l'école, dans l'histoire, a plus souvent tenté d'imprimer une marque au monde social qu'elle n'a souhaité s'« adapter » à lui. Pour le meilleur mais aussi pour le pire, d'ailleurs, chaque fois que dictatures, églises et idéologies ont fait de l'école leur outil.

Autre question : si nos sociétés deviennent simplement, à écouter certaines annonces, « sociétés de la connaissance », la question de l'adaptation de l'école se pose différemment, puisqu'elle n'est plus seule en son royaume, puisqu'elle n'a plus que le rôle, central mais potentiellement ancillaire, comme celui des « gouvernantes » des grandes maisons, que la société veut bien lui laisser.

Voyons encore un point : qu'est-ce que « société » ? Au moment même où on peut s'interroger sur le dialogue école/société et se demander si en notre monde post-moderne, la « société » n'est pas parfois trop rapidement parée de toutes les vertus, ne devons-nous pas aussi paradoxalement constater que la référence sociétale se fragmente, se complexifie et risque d'échapper ? Est-il toujours facile par exemple pour l'École d'être à la fois en phase avec « sa » société nationale et la société internationale, qui poursuit le génocide et reconnaît les droits de l'enfant ?

La question est alors peut-être de savoir si l'on doit suivre ceux qui, sous étiquette libérale, estiment que l'école peut être « transitive » aux évolutions sociales ou ceux encore, inspirés par les courants critiques, qui pensent que l'intervention de l'État en la matière est par essence douteuse, ou bien si l'on ne doit pas considérer que les politiques éducatives sont et doivent être d'abord des politiques, c'est à dire des choix porteurs d'un ordre souhaité par la collectivité citoyenne, face à des sociétés par essence polymorphes.

Travaillé par ces questions vives, chaque système éducatif se positionne de façon provisoire et mouvante en tentant de trouver les voies du dialogue et de la décision éclairée.

En Norvège, certes, le consensus apparaît encore possible entre monde économique et valeurs de l'école, avec une référence qui est encore celle de la société providence.

Mais au Japon, si le modèle scolaire n'est plus celui d'une rationalité sociale facilement uniformisatrice, la faveur accordée désormais à la diversité des besoins individuels vise-t-elle l'épanouissement de l'individu, comme cela avait été affiché, ou crée-t-elle les conditions d'une compétition acharnée ?

Le cas de la Hongrie nous montre que les conditions d'un dialogue productif entre une société et son école sont longues à créer, quand la donne politique et économique a été changée en profondeur. En attendant, c'est le règne du balancier.

Mais même quand le principe de la consultation démocratique est acquis, comme au Québec, comme il est facile à la décision de déraiper, d'écouter par exemple des idées soufflées par tel ou tel courant, plutôt que les résultats de cette consultation et de la recherche !

Parfois d'ailleurs, comme le montre le cas de la Jordanie, l'intervention d'un acteur étranger peut faciliter l'élaboration du cadre du dialogue nécessaire.

Mais quand un paradigme nouveau de relation entre l'école et la société paraît émerger, dans la mouvance par exemple du libéralisme et d'une nouvelle définition de l'État, la question à poser, évoquée ici dans le cas de la France, est celle de la capacité du système à maîtriser la diversité ainsi créée, qui risque bien en effet d'être signe de disparités et d'inégalités croissantes. ■

ÉTUDES DE CAS

Norvège, Japon, Hongrie, Québec,
Jordanie, France

*Norvège***Le consensus au cœur
des réformes**

Anne-Lise Høstmark Tarrou

Dans tous les pays, l'éducation est issue d'une culture nationale et témoigne des valeurs constitutives de la société qui la porte. Le système éducatif, sa structure et son mode de financement, le contenu de l'enseignement et les méthodes de travail, en sont des témoins caractéristiques. Dans le même temps, l'éducation actuelle ne reste pas enfermée à l'intérieur de l'État-nation. Le développement rapide des nouvelles technologies d'information et de communication, la globalisation de l'économie et des échanges et la mobilisation du marché du travail, les échanges de connaissances et l'harmonisation des systèmes de notations influencent à présent l'éducation nationale dans tous les pays occidentaux.

Une volonté d'adaptation

Les grands axes de développement du système éducatif norvégien sont certainement spécifiques à la Norvège, même s'ils peuvent correspondre à des spécificités d'autres pays.

Cette école s'est, au fil des années, ouverte de plus en plus à toutes sortes d'élèves et a étendu, lors de la réforme de 1994, le droit légal de scolarité/formation au lycée à tous les jeunes jusqu'à l'âge de vingt ans. Nous observons une homogénéisation de la législation de l'enseignement secondaire et de la formation en entreprise, tendance déjà évidente lors de la réforme de 1994 et qui se renforce dans la réforme 2004, qui souligne la nécessité d'une ouverture encore plus large au monde du travail. Les utilisateurs de l'école, que ce soit les élèves ou les entreprises, publiques ou privées, manifestent de plus en plus d'exigences en ce qui concerne les objectifs et les résultats de l'école. Enfin dernier axe de plus en plus visible : une accélération de la fréquence des réformes scolaires à tous les niveaux de l'enseignement, sans doute à cause des enquêtes internationales comme PISA, mais aussi parce que le niveau d'éducation des salariés des entreprises est de plus en plus élevé (actuellement un tiers des salariés norvégiens ont une formation au niveau supérieur).

Nous cherchons tous à améliorer la qualité de l'éducation, nous visons tous à une meilleure efficacité du système éducatif et nous ressentons le besoin d'adapter l'éducation à la société actuelle, voire aux changements du monde

du travail. Mais nos stratégies pour y parvenir ne sont souvent pas les mêmes, quoiqu'elles comportent aussi quelques points communs. Elles ne sont pas issues d'une culture internationale de l'éducation. Dans la pratique, les traits culturels nationaux semblent finalement prédominer.

Consensus et continuité

En Norvège, un plan cadre a été voté au Parlement en 1994 pour l'enseignement de base, pour l'enseignement secondaire, pour l'apprentissage dans les entreprises, pour la formation des adultes et pour les stages en académies populaires (*folkehøgskolen*). Ce plan a été présenté sous sept angles, comme autant de qualités à acquérir par sept hommes : l'homme qui cherche le sens ; l'homme créatif ; l'homme travailleur ; l'homme de culture générale ; l'homme de collaboration ; l'homme conscient de l'environnement ; l'homme intégré qui réunit toutes ces qualités.

Les valeurs exprimées dans ce plan-cadre présenté par un ministère social-démocrate ont été réaffirmées par le Parlement en 2003, sur proposition d'un ministère de centre-droit. Sur cette base de valeurs, une nouvelle réforme générale se met en place actuellement.

Le *Rapport n°30* (2003-2004) intitulé « Culture pour apprendre » met l'accent sur la les connaissances comme ressources et comme force motrice, ainsi que sur la complexité et la pluralité plus grandes de la société. Il affirme que les compétences sont la principale réponse aux enjeux venant des entreprises. Les changements annoncés du système éducatif vont comprendre la mise en place d'objectifs définis au niveau national, la définition de responsabilités spécifiques, un accroissement de la liberté d'actions au niveau local.

Concernant le contenu de la formation, une simplification des programmes-cadres pour chaque matière/métier va être mise en place. Les objectifs pour les compétences à acquérir par l'élève/l'apprenti dans chaque matière/métier et les aptitudes fondamentales, particulièrement importantes pour le développement professionnel et personnel des élèves, sont identifiées comme cinq savoirs : savoir s'exprimer à l'oral ; savoir lire ; savoir s'exprimer à l'écrit ; savoir compter ; savoir utiliser les outils manuels. Ces aptitudes de base sont identifiées pour pouvoir acquérir et développer des connaissances et du savoir au sein des matières/métiers ; communiquer et interagir avec les autres à une large échelle (dans l'enseignement, à l'emploi, au travail et au niveau personnel). Le rapport souligne en même temps que le fait de décrire ainsi les objectifs de compétences et les aptitudes fondamentales ne signifie nullement qu'il faut renoncer à mettre l'accent sur les développements multiples et personnels des élèves et des apprentis, mais que les matières/métiers à apprendre sont un point de rencontre entre les aptitudes de base et la culture générale.

Des groupes d'experts représentant les professionnels du secteur et les différents partenaires sociaux développent actuellement des programmes-cadres pour chaque matière/métier. Ce travail est dirigé par la direction de l'Éducation.

En Norvège, l'enjeu est le suivant : les notions d'égalité et de dialogue social ont constitué un terrain favorable dans la société pour un partenariat entreprises/écoles fondé sur une compréhension mutuelle construite sur la base de négociations paritaires. Reste à savoir s'il est possible de maintenir le cadre de la société-providence capable d'affronter la compétition internationale en ne lésant personne. ■

La politique éducative depuis les années 1990

Sachiko Fujii
Daïsuké Sonoyama

La politique éducative du Japon a été l'objet d'une profonde mutation dans les années 1990. L'idée dominante est l'individualisation de l'enseignement et les réformes tendant à un enseignement « répondant à l'individualité de l'élève » ou encore « répondant aux besoins de l'élève » se poursuivent encore aujourd'hui. Cette tendance politique tire son origine du Conseil extraordinaire sur l'Éducation, *Rinkyôshi*, instauré en 1984 sous le contrôle direct du Premier ministre. *Rinkyôshi*, considérant que « l'uniformité, la rigidité, et la fermeture » étaient les maladies profondes de l'enseignement public du pays, a affirmé qu'il était nécessaire de les supprimer et d'établir le « principe de la prépondérance de l'individualité », à savoir « le principe du respect de l'individu, le respect de la personnalité, la liberté et l'autonomie, la responsabilité individuelle ». Et comme moyen essentiel pour atteindre ce but, elle a lancé la « libéralisation de l'enseignement ». Autrement dit, on est allé dans le sens du renforcement de l'autonomie des établissements scolaires et des comités municipaux de l'instruction publique, et donc d'un affermissement, en matière d'éducation, du principe de la liberté, de l'autonomie, et de la responsabilité individuelle, ainsi que de la promotion d'une plus grande variété des options possibles.

L'épanouissement de l'individu

La nouvelle politique éducative est clairement exposée dans les nouvelles *Directives d'enseignement* de 1989 qui stipulent que les aptitudes scolaires à favoriser sont l'envie d'étudier par soi-même, la force de réflexion, la capacité de jugement et d'expression, tentant ainsi de passer d'une façon unilatérale d'enseigner, en usage jusqu'alors, à un apprentissage centré sur l'élève. En même temps, elle pose comme base de l'évaluation « les caractéristiques de l'apprentissage avec points de vue différenciés », caractéristiques évaluées subjectivement par les enseignants, telles que « l'intérêt, la volonté, le comportement », ou encore « la réflexion, le jugement », et cela pour chaque matière. Enfin, elle attribue à la notation – celle, ordinaire, qui consiste à évaluer le niveau scolaire par des tests écrits – le statut de complément. Le *Mombushô* (ministère de l'Éducation et de la Culture) a appelé cette nouvelle méthode d'évaluation du niveau scolaire la « nouvelle observation du niveau scolaire ». Ensuite, on a fait progresser la diversité et l'originalité de l'enseignement dans les lycées (« filière polyvalente »,

création de lycées d'un nouveau type), la diversité des examens d'entrée dans les lycées et les universités, etc. Et le rapport du Conseil central de l'éducation (*Chukyôshin*) de juillet 1996, proposant de poser dorénavant comme objectif d'éducation le « développement de la capacité de vivre, dans un cadre non-contraignant », a défendu la thèse d'un changement faisant passer d'une éducation qui tendait à l'acquisition de connaissances à une éducation développant la « force de vivre » (*ikiru chikara*), c'est-à-dire la capacité d'étudier et de réfléchir par soi-même.

Ainsi, on a commencé à aller vers une éducation qui s'appuyait étroitement sur les nouvelles idées libérales selon lesquelles il est plus important de répondre aux divers besoins personnels et collectifs que de rechercher la rationalité sociale.

La confrontation à l'économie de marché

La politique éducative néo-libérale apparaît clairement, surtout après 1997, et on peut y remarquer plusieurs caractéristiques propres au Japon. Déjà, dans les années quatre-vingts, de puissantes réformes néo-libérales de l'éducation avaient été mises en place aux États-Unis et en Angleterre. Elles visaient à rehausser le niveau scolaire et à l'excellence en éducation par l'introduction d'un système efficace et compétitif. On voit là clairement une structure qui tend à l'élévation du niveau scolaire par la concurrence et la loi du marché, sur la base de la liberté et de la responsabilité de l'individu, pour la reconstitution de la compétitivité de l'industrie du pays. Mais la compétitivité n'était pas un thème porteur dans le Japon des années quatre-vingt-dix. Il s'agissait plutôt, pour sortir de la situation de contrôle fort et d'éducation « bourrage de crâne », de mettre l'accent sur l'originalité et la liberté dans l'éducation, les points importants étant l'assouplissement du système et aussi le développement de la personnalité et de la liberté, afin de freiner l'esprit de compétition.

Ainsi, de concert avec le courant de pensée néo-libéral et la dérégulation qui ont prévalu dans le domaine de l'économie politique à partir de 1993, une éducation ayant pour but la formation de la « force de vivre » dans un cadre non-contraignant, devient l'idée de base. Cette situation où l'on ne visait pas, dans les lieux d'enseignement, la réalisation d'un objectif quantitatif fixé, mais plutôt l'épanouissement de l'individu s'est poursuivie dans les années quatre-vingt-dix.

Enfin, le Japon est actuellement dans une époque de « tests d'évaluation du niveau scolaire » et de compétition. Du fait qu'on tente de faire de l'enseignement scolaire un pseudo-marché, chaque école est interrogée sur ses résultats et doit désormais en assumer la responsabilité. C'est l'avènement d'une époque sévère tant pour les écoles que pour les enseignants. Diverses critiques se sont

bien sûr élevées. Cela ne ferait qu'accroître la liberté d'éducation d'une partie des parents, cela amplifierait les écarts de niveau entre les écoles, cela gâcherait de fait les chances d'éducation des classes sociales les moins élevées, et cela accentuerait la fracture sociale.

Depuis *Rinkyôshin*, la politique éducative ne parvient pas à jouer un rôle actif de guide. L'éducation suit le mouvement des mécanismes de l'économie de marché. En arrière-plan, il y a la réalité des écoles japonaises, surtout publiques, qui doivent faire face à plusieurs problèmes et notamment à celui du rejet des études par les élèves.

Comment retrouver une éducation de haute qualité ? Si tel est l'objectif le plus important attendu de la politique éducative actuelle, alors sur quelle conception et quelle stratégie doit-il reposer ? Comment faire face aux conséquences négatives qui résultent de l'extension des possibilités de choix et de la multiplicité des établissements fournisseurs de services éducatifs ? Le nombre de points à débattre est infini. Jusqu'à présent, le *Monkashô* (ministère de l'Éducation et des Sciences) s'est totalement abstenu d'une évaluation de la politique éducative actuelle. ■

*Hongrie***Les prises de décision
contradictoires dans
une nouvelle démocratie****Ivan Bajomi**

Sous le régime communiste, la Hongrie était dotée d'un système scolaire fortement centralisé. Depuis le changement de régime, le pays fait partie des systèmes éducatifs les plus décentralisés d'Europe. Une grande partie des questions concernant la scolarisation fait l'objet de décisions locales. Cependant, malgré cette forte décentralisation, maintes mesures prises au niveau national influencent toujours les processus de scolarisation. Ainsi, c'est à ce niveau que l'on détermine les mécanismes de financement des écoles; de même, c'est au niveau national que sont élaborés les appels d'offre dont dépendent les acteurs locaux du système d'éducation. Il faut noter que, parallèlement à l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, l'importance de ces appels n'a cessé de croître puisque les différents programmes éducatifs et les fonds structurels augmentent considérablement le volume des subventions auxquels peuvent désormais prétendre les chefs d'établissement ou autres responsables dont l'action est par ailleurs fortement conditionnée par les restrictions permanentes.

La valse des réformes

Tout comme dans les autres pays du bloc communiste, le changement de régime s'est produit en Hongrie de façon tout à fait inattendue. Il a eu pour résultat l'adoption de maintes décisions sans que des études préalables approfondies aient été menées et sans qu'il existe un large consensus autour des réformes à entreprendre.

Cette nouvelle situation a été propice à de forts mouvements de balancier. Depuis l'instauration du pluralisme politique, chaque élection législative a abouti à un changement de coalition et a amené au pouvoir des partis porteurs de conceptions diamétralement opposées en matière d'éducation. Les mesures mises en œuvre avaient de fortes chances d'être remises en cause à la suite de l'alternance politique. Des mouvements de balancier importants ont affecté par exemple les instances de régulation. Ainsi, malgré les protestations des tenants de l'autonomie pédagogique, un gouvernement de droite a créé, en 1993, des centres déconcentrés similaires aux académies françaises. Mais un an plus tard, une nouvelle coalition de gauche les a démantelés; avec le retour de la droite au gouvernement, de nouveaux centres déconcentrés, dont la principale mission consiste à procéder à des évaluations, ont été créés au niveau régional. La

réglementation des contenus scolaires a aussi connu des zigzags similaires¹. Durant les années 1990, on a pu constater une succession infinie de nouvelles variantes du programme national de base dont les premières versions étaient inspirées par le *core curriculum* anglais. Ces mouvements de balancier persistent de nos jours. En effet, à la suite d'une nouvelle victoire de l'alliance des socialistes et des libéraux en 2002, les écoles ne sont plus obligées de respecter les « programmes-cadres » relativement contraignants qui avaient été introduits en 1999, tandis que ce même gouvernement a imposé en 2003 une nouvelle version révisée de fond en comble du programme national de base qui est désormais axé sur le développement des compétences et ne définit des contenus que de façon tout à fait indirecte. Au sujet de ce nouveau tournant que les responsables de la politique éducative légitiment par les mauvais scores obtenus par la Hongrie dans le domaine des compétences lors de l'enquête PISA-2000, de très fortes critiques ont été formulées par les associations d'enseignants, mais le processus de réforme n'a pas été abandonné.

Les carences de la concertation

Dans cette nouvelle démocratie pluraliste, les mouvements de balanciers observés pourraient en théorie être modérés voire entravés par des actions de mobilisation politique. Il n'en est rien en raison de la faiblesse du monde associatif et des syndicats enseignants. (Il est à noter que malgré le faible pouvoir d'achat des enseignants, aucune grève de grande envergure n'a eu lieu en Hongrie depuis le changement de régime.)

On aurait aussi pu s'attendre à ce que les instances nationales de concertation mises en place au début des années 1990 incitent les responsables de la politique éducative à plus de modération. Cependant, sur la base d'une étude que je mène sur ces instances consultatives nationales, je crois pouvoir affirmer que ces organes souffrent de nombreuses carences liées à leur genèse et à leur mode de fonctionnement.

D'une part, on peut déplorer le fort éparpillement des conseils éducatifs. En effet, outre un forum tripartite rassemblant trois types d'institutions relativement puissants (ministères, syndicats enseignants, responsables des pouvoirs locaux), existent deux conseils plus larges dont l'un rassemble trois genres d'acteurs (associations professionnelles du champ pédagogique, instituts de formation des enseignants et délégués de la recherche en éducation), tandis que l'autre conseil rassemble les représentants de sept types d'institutions ou d'acteurs (ministères, syndicats, pouvoirs locaux, parents d'élèves, élèves, Églises et minorités nationales, etc.). En outre, les élèves et les minorités nationales disposent chacun d'un petit conseil. Il faut aussi signaler un grand absent : les

1. Voir Bajomi I., « Un jeu de balancier : la définition réglementaire des contenus d'enseignement dans la Hongrie post-communiste », *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, n° 32, 2003, pp. 42-50.

partis, qui ont un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique éducative mais ne sont nullement représentés dans les conseils mentionnés.

Nul ne s'étonnera que, notamment en raison de cette multiplicité de conseils, le fonctionnement des ces instances reste peu connu des enseignants et d'un large public. Ainsi, le principal hebdomadaire pédagogique du pays, qui dépend directement du ministère de l'Éducation, omet très souvent de publier les informations sur le fonctionnement du conseil formé de sept composantes. Il va de soi que la séparation des processus de consultation en plusieurs conseils distincts ne favorise guère la formation d'un consensus entre les représentants du monde de la recherche et les représentants des différents groupes d'intérêt. Si ces conseils n'exercent qu'une faible influence sur les grandes orientations de la politique éducative, cela vient aussi de la faiblesse des moyens disponibles et de leur mode de fonctionnement (souvent, ces instances ne sont consultées que juste avant l'adoption de telle ou telle mesure et les textes soumis à discussion ne présentent pas les alternatives possibles; contrairement au ministère, ces conseils ne sont pas en mesure de commander des recherches, etc.). Somme toute, ces instances contribuent surtout à améliorer les décisions sur le plan technique, tandis qu'elles sont incapables d'inscrire à l'ordre du jour de la politique éducative nationale des priorités différentes de celles qui sont retenues par les représentants des partis. ■

La réforme éducative entre intention et réalité

Clermont Gauthier

En Occident, l'école fait face habituellement à des critiques sévères, à la mesure des attentes élevées de la société à son égard. Le système d'éducation québécois, modernisé de fond en comble au début des années 1960, remanié à la pièce depuis lors, commençait, selon plusieurs critiques, à subir l'épreuve du temps et se devait d'être réexaminé dans son ensemble.

Une concertation démocratique

C'est ainsi que les *États généraux sur l'éducation*, vaste consultation populaire menée à l'échelle du Québec au cours des années 1995-96, ont vu le jour (ministère de l'Éducation, 1996a, 1996b).

La Commission des États généraux a présenté un premier rapport traçant un portrait de la situation (ministère de l'Éducation 1996a), qui a été suivi d'un second (ministère de l'Éducation, 1996b) identifiant dix chantiers prioritaires pour rénover le système d'éducation. La refonte des programmes des écoles primaires et secondaires était l'un de ces chantiers. Un groupe de travail a par la suite été mandaté pour jeter les bases de la réforme du curriculum. Son rapport (ministère de l'éducation, 1997a) a servi d'assise à l'énoncé officiel de politique éducative *L'école, tout un programme* (ministère de l'Éducation, 1997b) qui lançait officiellement la réforme. Le nouveau programme de formation de l'école québécoise résulte de ces consultations (ministère de l'Éducation, 2001).

La détermination de la mission éducative et des contenus que l'école doit transmettre aux nouvelles générations fait partie des débats qu'une société doit conduire. C'est là le rôle du politique au sens positif du terme et les *États généraux sur l'éducation* ont été un exemple de l'expression démocratique.

Des décisions contradictoires

Il semble cependant y avoir eu un décalage important entre la phase consultative et de première mise en forme de la réforme, d'une part, (ministère de l'Éducation, 1996a, 1996b, 1997a, 1997b) et le document de programme qui a été produit en fin de course, d'autre part (ministère de l'Éducation, 2001). En effet, le document de réforme des programmes est allé beaucoup plus loin que les conclusions du rapport des *États généraux sur l'éducation* et les orientations proposées par le groupe de travail sur la réforme du curriculum. Les réflexions sur les finalités de l'école, sur les contenus du curriculum ont, curieusement,

cédé le pas à un ensemble de prescriptions pédagogiques. C'est même sur cet élément de la pédagogie que le ministère a choisi d'orienter toute sa campagne de communication en proclamant qu'il faut désormais « passer du paradigme de l'enseignement au paradigme de l'apprentissage », paradigme selon lequel les activités d'enseignement prennent notamment la forme de projets réalisés en équipe par les élèves placés dans des situations complexes d'apprentissage.

Les résultats de la recherche ignorés

C'est cependant sur ce plan précis du choix des moyens pédagogiques les plus susceptibles de maximiser l'apprentissage que la recherche scientifique est directement interpellée. Celle-ci montre, contrairement aux prétentions ministérielles, que les moyens pédagogiques proposés dans le cadre de la réforme – notamment la pédagogie de projet et les approches par découverte – sont loin d'avoir fait leurs preuves. Ils ne produisent pas les effets escomptés sur l'apprentissage des élèves et, là où ils ont été expérimentés et évalués de manière rigoureuse, ils ont été jugés plutôt décevants.

Nous avons abouti à un tel constat au terme d'une analyse approfondie des résultats des recherches empiriques les plus significatives menées ces trois dernières décennies sur l'efficacité comparée de diverses approches pédagogiques¹. Les études analysées montrent que les approches pédagogiques ne se valent pas toutes et que certaines favorisent mieux les apprentissages scolaires des élèves. Ce sont les procédés pédagogiques faisant appel à une démarche d'enseignement explicite et systématique – qu'il ne faut surtout pas confondre avec l'enseignement magistral – qui donnent les meilleurs résultats. L'analyse des études révèle que des propositions pédagogiques analogues à celles qui sous-tendent la réforme québécoise ont conduit à l'augmentation du taux d'échec des élèves dans les systèmes scolaires où elles ont été implantées. Ce fut le cas en Suisse, en Belgique, au Royaume-Uni et dans plusieurs États américains. En un mot, la réforme québécoise va dans le sens contraire des conclusions de ces travaux de recherche.

Il y a plusieurs explications possibles à cette dérive : soit que, dans le processus d'élaboration des programmes, les rédacteurs aient été séduits par la pédagogie de projet en oubliant toutefois la mission essentielle d'instruction que doit poursuivre l'école et qui était pourtant clairement affirmée dans les rapports (1997a, 1997b) qui fondaient la réforme; soit qu'ils ne connaissent pas l'existence des recherches sur le peu d'efficacité de ces approches pédagogiques dont ils recommandent l'emploi; soit que, dans la hâte qui a caractérisé le processus d'élaboration des programmes, ils aient tout simplement confondu les genres. Nous l'avons maintes fois remarqué, il arrive très souvent, en éducation, que l'on mette dans la même balance l'« essai pédagogique », le témoignage

1. Voir S. Bissonnette, M. Richard et C. Gauthier (2005) *Échec scolaire et réformes éducatives. Quand les solutions deviennent la source du problème*. Presses de l'Université Laval.

sincère de l'acteur de terrain et la recherche empirique élaborée selon les critères scientifiques. La recherche en enseignement a confirmé depuis trente ans que la pédagogie de la découverte et l'approche par projet favorisent les élèves forts au détriment des plus faibles et les enfants de familles aisées et de parents ayant un niveau élevé d'instruction. En revanche, l'enseignement dit explicite, *direct instruction*, les recherches comparatives entre plusieurs pays le montrent, représente sans contredire l'approche qui a donné les meilleurs résultats quant à l'apprentissage des élèves faibles ou venant de milieux défavorisés, sans pour autant pénaliser les autres catégories d'élèves.

En éducation, où on a affaire à de jeunes et vulnérables générations, il est nécessaire de redoubler de prudence et éviter l'adhésion prématurée aux idées pédagogiques qui n'ont pas été soumises à des vérifications empiriques. Dans le secteur médical, tout nouveau médicament doit passer par une série de tests avant d'être mis en vente sur le marché. Pourquoi n'en serait-il pas de même en éducation? Les décideurs politiques auront-ils la lucidité (ou le courage) de reconnaître que la réforme du curriculum leur a échappé et qu'entre l'intention initiale et le programme approuvé, il y a eu un décalage important? ■

Bibliographie

Ministère de l'Éducation (2001): *Programme de formation de l'école québécoise. Éducation préscolaire, enseignement primaire*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation (1997a): *Réaffirmer l'école. Prendre le virage du succès. Rapport du Groupe de travail sur la réforme du curriculum*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation (1997b): *L'école, tout un programme. Énoncé de politique éducative*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation (1996a): *Les États généraux sur l'éducation. 1995-1996. Exposé de la situation*. Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation (1996b): *Les États généraux sur l'éducation. 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires. Rapport final de la Commission des États généraux sur l'éducation*. Québec : Gouvernement du Québec.

Jordanie

La réforme de l'enseignement supérieur : naissance d'un dialogue

Francis Steier

En 1996, le gouvernement jordanien fit appel à la Banque mondiale pour l'appuyer dans la conception et la mise en œuvre de réformes de son système d'enseignement supérieur. Les trois objectifs recherchés étaient l'amélioration de la qualité de l'enseignement, l'amélioration de la pertinence économique des enseignements dispensés et la rationalisation de l'usage des ressources publiques.

Cet exemple est celui d'un projet de réforme mené par trois acteurs : le Gouvernement, les universités publiques et un bailleur de fonds international. Il illustre l'adaptation mutuelle des politiques éducatives aux transformations de la société et l'effet catalytique de la préparation d'un projet avec un acteur étranger.

Diagnostic

Les réformes aux niveaux primaire et secondaire, commencées à la fin des années 1980, s'étaient traduites quelques années plus tard par un enseignement de base quasi universel et un taux d'inscription de 70 % au niveau secondaire. Le taux de croissance démographique élevé avait contribué à une très forte demande de places en enseignement supérieur et à une expansion rapide du système. En 1999, près de 23 % de la classe d'âge 20-24 ans étaient inscrits dans le supérieur, représentant près de 110 000 étudiants (dont la moitié de femmes). Les deux tiers des étudiants étaient dans le système public, composé de sept universités; mais la forte demande globale avait également résulté en une très rapide expansion de l'enseignement supérieur privé – de 1 300 étudiants en 1991 à plus de 35 000 en 1999.

L'enseignement supérieur présentait des insuffisances qualitatives, reflétées par des laboratoires vétustes, des technologies de l'information quasi-inexistantes, une carence de mécanismes d'évaluation et d'accréditation de l'enseignement supérieur privé, ainsi que des programmes doctorants insuffisants, souvent mal organisés car concurrents et chers pour un petit pays.

La pertinence économique faible, enfin, pouvait être considérée comme faible : curricula trop théoriques, programmes des enseignements supérieurs technologiques courts (*community colleges*) beaucoup plus adaptés à des universités qu'à des cycles technologiques courts, et très forts taux de chômage des diplômés de ces cycles. Une réforme des *community colleges* s'imposait : ils étaient trop nombreux, parfois trop petits, et les curricula étaient inadaptés aux réalités économiques et au monde du travail.

Les financements insuffisants et mécanismes de financement se révélaient inadéquats (allocations de ressources entre les universités publiques déterminées souvent par une « politique de guichet » –, pratiques budgétaires archaïques, ...) et les pratiques de gestion et de gouvernance inadaptées (capacité analytique insuffisante, institutions de gouvernance aux pouvoirs diffus, non responsabilité des universités publiques, méthodes de gestion du personnel archaïques);

Dans la région Moyen Orient et Afrique du Nord, l'enseignement supérieur jordanien se distinguait par l'importance de son secteur privé, tant au niveau de l'offre que du financement. En effet, même dans les universités publiques, des frais de scolarité assez élevés permettaient de recouvrir près de 25 % des coûts récurrents.

Une stratégie en trois étapes du gouvernement

En 1997 fut décidée la création d'une université technologique publique pour regrouper tous les *community colleges* (cycles post-secondaires de deux ans) avec une école d'ingénieurs de quatre ans (université *Al-Balqa*).

En 1998, le Parlement approuva une loi stipulant entre autres l'abolition du ministère de l'Enseignement supérieur et le renforcement du Haut Conseil de l'enseignement supérieur; la création d'un Haut conseil de l'accréditation de l'enseignement supérieur, pour établissements publics et privés; la création de conseils d'administration pour toutes les universités publiques, avec une participation de représentants du monde économique; la création d'un Secrétariat de l'enseignement supérieur pour appuyer la gestion des politiques des deux Hauts conseils.

En 1997-1998, une étude sectorielle fut lancée ainsi que la préparation d'un projet avec la Banque mondiale. Pour aider à la modernisation du secteur, le gouvernement s'engagea en 2000 à réaliser sur sept ans un projet de 66 millions de dollars US (financé en partie par un prêt de 35 millions de dollars de la Banque), et comportant notamment les composantes suivantes :

- infrastructure technologique, systèmes MIS;
- fonds de développement de l'enseignement supérieur, servant à l'allocation, par un procédé transparent et compétitif, des investissements publics en de nouveaux programmes universitaires;
- soutien aux capacités nationales et universitaires de planifier et gérer l'ensemble du système;
- soutien à la rationalisation des *community colleges* et à la modernisation de l'université technologique *Al-Balqa*'.

Ces deux dernières composantes de la stratégie gouvernementale – étude sectorielle et préparation de projet – introduisirent un élément étranger au corps social jordanien dans la réflexion sur les problématiques rencontrées et la consultation sur les solutions offertes. Il est à noter en effet que, dans les deux cas, aucune des « parties prenantes » d'un système d'enseignement supérieur (étudiants, enseignants, employeurs, parents) n'était formellement repré-

sentée. C'est ainsi que plusieurs aspects de cette préparation ont constitué, par leur caractère innovant, un bouleversement dans certains modes de pensée et habitudes de fonctionnement, les oppositions étant surmontées par itérations successives de dialogues et négociations comme :

- la création d'un comité de préparation du projet : chacune des sept universités publiques était représentée par un de ses vice-présidents, ce qui eut pour résultat une collaboration accrue entre ces universités et une réflexion commune à la résolution de problèmes nationaux ;

- la participation à part entière de l'université *Al-Balqa'* dans ce processus ; ce fait mérite d'être souligné car en Jordanie comme dans la plupart des pays du monde, les enseignements supérieurs technologiques courts étaient considérés par la plupart des responsables politiques et universitaires comme « de seconde zone » ; la participation d'*Al-Balqa'* à la table des négociations comme université à part entière était une première dans le pays ;

- la participation systématique de responsables universitaires à des séminaires de formation, en Jordanie même ou à l'étranger, sur des sujets nouveaux (planification stratégique, principes d'allocation interuniversitaire des ressources par exemple) ;

- l'accent mis sur la formation et l'évaluation des enseignants ; cette dernière était au début très inégalement appréciée par les universités ;

- l'élaboration d'une formule transparente d'allocation des ressources récurrentes publiques entre les sept universités, dont le principe même fut au début vivement contesté par certaines universités et dont les modalités d'application, une fois le principe acquis, notamment sous l'impulsion du gouvernement, firent l'objet de vifs débats techniques entre universités ;

- la création d'un Fonds compétitif pour l'allocation de ressources d'investissement en des programmes nouveaux ; l'élaboration (particulièrement ardue) du *Manuel de procédures* de ce fonds, décrivant les critères d'éligibilité et d'attribution,

- l'évaluation sociale enfin du projet, c'est-à-dire une consultation systématique des parties prenantes (étudiants, parents d'élèves, professeurs, représentants du monde économique) par sondages et entretiens (une seule des sept universités en a accepté le principe, alors que l'exercice était financièrement pris en charge par la Banque mondiale et son exécution proposée en partenariat avec un institut de recherche jordanien).

La mise en œuvre du projet n'étant pas encore achevée, il est prématuré d'en dresser un bilan complet. Dans quelques années, il sera opportun de s'interroger sur la réalisation des éléments de réforme ayant donné le plus lieu à discussions lors de la préparation : allocation des ressources récurrentes selon une formule transparente ; fonds compétitif pour investissements ; développement de l'université *Al-Balqa'*. ■

Le référentiel des décisions politiques

Georges Solaux

Nous étudions ici sous forme synthétique les évolutions des services publics en général et de l'éducation en particulier, l'évolution de cette dernière ne prenant à notre avis son sens que relativement aux évolutions générales engagées dans l'ensemble des secteurs.

Problématique d'analyse

L'étude d'une politique publique¹ peut être réalisée depuis des points de vue différents². On peut s'intéresser aux déterminants idéologiques ou contextuels des prises de décision, aux modes de prise de décision, à la mise en œuvre des décisions ou aux effets des décisions. L'axe d'analyse retenu consistera ici à étudier les politiques d'éducation françaises en amont des prises de décision par l'identification du champ cognitif, et des référentiels global et sectoriel qui les caractérisent, autrement dit par l'identification des représentations et valeurs politiques au sein desquelles se situe la décision. Nous faisons l'hypothèse que le référentiel sectoriel de l'éducation en France est cohérent avec le référentiel global du libéralisme et que les décisions qui ont été prises depuis plus de vingt ans s'articulent autour de l'administration d'une plus grande liberté à donner aux acteurs. Pour étayer cette hypothèse, nous mobiliserons les notions d'« État central », de « décentralisation » et de « contractualisation » dans une perspective qui est à la fois historique, sociologique et politique. La lecture d'ouvrages, d'articles et de revues relevant de champs disciplinaires différents comme le droit, la science économique, la sociologie, les sciences de l'éducation, mais aussi l'analyse des rapports des grands organismes d'État comme le Conseil d'État, la Cour des Comptes, les Inspections générales et les rapports des grandes commissions de réflexion constituent les données empiriques à la base du texte qui suit.

Le référentiel dominant sur le plan national et international

La fin du XIX^e siècle voit la définition de l'État évoluer : « débordant la justification traditionnelle de l'ordre public et irréductible à l'idée de puissance... l'interventionnisme étatique apparaît dès lors comme un facteur de

1. Muller P., 1990, *Les politiques publiques*, Que Sais-Je ? Paris, PUF.

2. Van Zanten A., 2004, *Les politiques d'éducation*, Que Sais-Je ? Paris, PUF.

paix civile, comme un moyen de forger enfin le consensus social qui faisait jusqu'alors défaut ; d'où la profondeur de l'enracinement en France de ce qu'on appellera l'État providence³. » Cette définition trouve rapidement ses contradicteurs dès le XIX^e siècle avec les mouvements anarchistes. À la fin du XX^e siècle, l'État fut l'objet de critiques politiques radicales qui opposèrent les tenants de l'interventionnisme d'État aux tenants du tout libéral pour lesquels l'une des idées centrales consiste à « déréglementer » de nombreux secteurs de l'activité économique, en promouvant l'esprit d'entreprise, le goût et la culture du risque. Des critiques non moins virulentes de l'État furent développées par des courants de pensée émanant de partis politiques de gauche comme la « nouvelle gauche » au sein du parti socialiste, par des courants de pensée marxistes, par des sociologues fermement ancrés à gauche ou d'autres sociologues plus flexibles sur l'échiquier politique. Les critiques de l'État semblent se situer à l'intersection de deux vecteurs, la norme et la production de la norme, les uns remettant plus en cause la norme, les autres condamnant son mode d'élaboration. Cependant, il s'agit moins de condamner l'État d'une manière globale que de solliciter un autre État qui produise des normes centrées sur la liberté et la sécurité de l'individu, sur le respect de la concurrence.

Perspectives d'évolution du système éducatif français

L'analyse de la production du Conseil d'État⁴, de la Cour des Comptes ou des Inspections Générales, et l'étude des rapports remis aux différents ministres suite à leur commande, permettent de cerner les propositions d'évolution de l'État français qui, pour être parfois nuancées, n'en semblent pas moins fortement marquées par la recherche d'une plus grande libéralisation. La Cour des comptes⁵ tire des conclusions pour la gestion du système éducatif : « Reconnaître sa pleine portée à l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement [...] les établissements d'enseignement supérieur doivent disposer d'une vraie autonomie [...] s'intégrer résolument dans les processus européens d'évaluation. »

Le chapitre « Former pour le XXI^e siècle » du rapport déposé par Michel Campdessus⁶ comprend une analyse des services publics et de l'éducation. Il insiste sur la nécessité d'introduction de « signaux du marché⁷ » dans la gestion publique. La commission « Débat national pour l'avenir de l'école » mise en place par le Premier ministre a rendu son rapport en octobre 2004. Ses conclusions⁸

3. Chevallier J., 1994, *Le service public*, Que Sais-Je ? n° 2359.

4. Conseil d'État, 2002, *Collectivités publiques et concurrence*, rapport, Paris, Documentation Française.

5. Cour des Comptes (2003), *La gestion du système éducatif*.

6. *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, groupe de travail présidé par Michel Campdessus.

7. *Ibid.*

8. Commission « Débat national pour l'avenir de l'école » (2004), *Pour la réussite de tous les élèves*.

s'inscrivent très directement dans les perspectives tracées par la Conseil d'État et la Cour des Comptes et elles ne sont pas contradictoires avec les conclusions du rapport Campdessus. Si le rapport ne fait pas explicitement référence à la notion de concurrence à installer entre les établissements, il propose néanmoins de « promouvoir la diversification maîtrisée des établissements » en leur donnant davantage de souplesse de fonctionnement.

Ces perspectives d'évolution tracées par les rapports des grandes institutions et des commissions citées semblent soit optimistes au regard de la capacité actuelle de l'État à gérer une « diversité maîtrisée » ou une autonomie fondée sur la mise en œuvre de la LOLF⁹, soit réalistes compte tenu de la diversité d'ores et déjà installée dans le système. Les critiques sévères¹⁰ émises par les Inspections générales de l'Éducation nationale¹¹ ou la Cour des Comptes, les travaux¹² des sociologues, des économistes et des géographes, permettent de douter de cette capacité de l'État à installer des normes équitablement partagées sur l'ensemble du territoire national¹³ dès lors que la diversité n'est plus « maîtrisée ». ■

9. Loi organique relative à la Loi de Finances, 1^{er} Août 2001.

10. Inspection générale de l'Éducation nationale, 2003, rapport général.

11. Inspection générale de l'Éducation nationale, 2004, *Évaluation de l'enseignement dans l'Académie de Paris*.

12. Voir les travaux de Dubet, Duru-Bellat, Fitouzis, Maurin Eric, Piketty, Pinçon, Pinçon-Charlot, Van Zanten, etc.

13. Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale, 1998, rapport général.