

PERSPECTIVES

Revue trimestrielle
d'éducation comparée

NUMÉRO CENT QUATRE

DOSSIER

RÉFORME DE L'ÉDUCATION : LE POINT DE VUE DES DÉCIDEURS



BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION

Vol. XXVII, n° 4, décembre 1997

À lire : des articles de Victoria Camps et de Stephen P. Heyneman

P E R S P E C T I V E S

revue trimestrielle d'éducation comparée

Rédacteur en chef : Juan Carlos Tedesco

Une édition de *Perspectives* est également disponible dans les langues suivantes :

ANGLAIS

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINOIS

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

ESPAGNOL

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

ISSN: 0304-3053

RUSSE

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Pour les prix et les conditions d'abonnement de *Perspectives*, se reporter au bulletin d'abonnement à la fin de ce numéro. Pour les différentes éditions linguistiques, adressez vos demandes d'abonnement :

- soit à l'agent de vente des publications de l'UNESCO dans votre pays (voir la liste des agents à la fin de ce numéro),
- soit à Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruxelles, Belgique.

NUMÉRO CENT QUATRE

P E R S P E C T I V E S

revue trimestrielle d'éducation comparée

Vol. XXVII, n° 4, décembre 1997

Éditorial

Juan Carlos Tedesco 523

POSITIONS/CONTROVERSES

Éduquer pour la démocratie

Victoria Camps 527

Croissance économique et échange international d'idées
sur la réforme de l'éducation

Stephen P. Heyneman 535

DOSSIER : RÉFORME DE L'ÉDUCATION : LE POINT DE VUE DES DÉCIDEURS

Le changement en éducation du point de vue
des décideurs

Juan Carlos Tedesco 575

Suisse : le monde change, l'école se transforme
progressivement, elle aussi

Martine Brunschwig Graf 585

Espagne : le processus de décision dans
la réforme de l'enseignement

Álvaro Marchesi 593

Finlande : la restructuration de l'enseignement
supérieur

Olli-Pekka Heinonen 605

Hongrie : priorités, partenariats, mise en œuvre

Benedek András 619

Fédération de Russie : l'humanisation
de l'éducation

Vladimir Dmitrievich Shadrikov 627

Argentine : les priorités du secteur de l'éducation
et son processus de définition

Susana Beatriz Decibe 637

Chili : comment trouver un consensus social pour
conduire une réforme durable de l'éducation

Ernesto Schiefelbein 645

Sénégal : définition et mise en œuvre des priorités
du secteur de l'éducation

Mamadou Ndoye 661

Mozambique : considérations sur la recherche en
sciences de l'éducation, formulation des politiques
et prise de décisions

Zeferino Martins 671

Jordanie : la dynamique du processus de décision
dans le secteur de l'éducation

Munther W. Masri 681

Égypte : stratégie pour la réforme de l'éducation

Ahmed Fathy Sorour 693

Asie : l'impact de la recherche en éducation
sur la prise de décisions

*Victor Ordoñez et
Rupert Maclean* 701

Index du volume XXVII

713

Les articles signés expriment l'opinion de leurs auteurs et non pas nécessairement celle de l'UNESCO/BIE ou de la rédaction. Les appellations employées dans *Perspectives* et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Prière d'adresser toute correspondance concernant le contenu de la revue au rédacteur en chef : Juan Carlos Tedesco, Directeur, *Perspectives*, Bureau international d'éducation, Case postale 199, 1211 Genève 20, Suisse.

Pour en savoir plus sur le Bureau international d'éducation, ses programmes, ses activités, ses publications, on pourra consulter la page d'accueil du BIE sur Internet : <http://www.unicc.org/ibe>

Toute correspondance concernant les abonnements doit être adressée à : Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruxelles, Belgique.
Courrier électronique : jean.de.lannoy@infoboard.be
(Voir notre bulletin d'abonnement à la fin de ce numéro.)

Publié en 1997 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Imprimé par SADAG, Bellegarde, France

ISSN : 0304-3045

© UNESCO/BIE 1997

ÉDITORIAL

Le changement en éducation est aujourd'hui au programme de la plupart des pays. Cela ne s'appelle plus approche par la *réforme*, si populaire ces dernières décennies, ni non plus méthode de planification centralisée. Innovations, planification stratégique, négociations et accords sont, ces temps-ci, les modes d'action les plus communément pratiqués pour assurer ce changement. De la même façon, le rôle et le profil des responsables de la prise de décisions en matière d'éducation ont été eux aussi affectés. Or, il existe peu d'études traitant du changement qui touche les décideurs. Il nous a donc semblé important, voire nécessaire, de leur ouvrir les colonnes de *Perspectives* pour y exposer leur vues sur leur façon de percevoir le processus de changement en éducation actuellement en cours.

L'ensemble des articles préparés pour ce numéro par ministres et vice-ministres nous permet également de recenser divers traits remarquables du processus de prise de décisions, comme ils sont analysés dans l'article d'introduction au « Dossier ».

On pourra lire aussi, dans notre rubrique « Positions/Controverses », deux articles importants. Dans le premier, Victoria Camps examine les relations dont s'enrichissent l'éducation et la démocratie, les problèmes que pose la relativité des valeurs, et l'étendue de la crise que connaissent l'autorité et la responsabilité, crise manifeste dans le comportement de divers acteurs sociaux. Dans le second article, Stephen Heyneman offre une analyse controversée des arguments avancés en faveur d'une augmentation des investissements dans l'éducation, en particulier dans l'éducation de base, ainsi qu'une proposition concrète concernant une politique des salaires pour les enseignants, qui établit un rapport entre la fonction exercée et le salaire perçu.

JUAN CARLOS TEDESCO

POSITIONS/CONTROVERSES

ÉDQUER

POUR LA DÉMOCRATIE

Victoria Camps

L'une des contradictions de notre démocratie est l'apathie croissante des citoyens. Le scepticisme se généralise et une méfiance évidente se manifeste pour la politique. La participation démocratique se réduit à sa plus simple expression : les citoyens vont voter quand l'occasion se présente et considèrent qu'ils ont ainsi rempli toutes leurs obligations politiques. Sans parler de cette minorité croissante, composée surtout de jeunes, qui ne se sent même pas concernée par le devoir électoral et qui méprise souverainement la politique. En un mot, la démocratie n'est pas ce qu'elle devrait être : une communauté de personnes qui collaborent en vue d'un bien commun. Elle ne l'a peut-être jamais été. Mais il faudrait tenter de se rapprocher de cet idéal. Il faudrait pour cela mettre un terme à la tendance des sociétés avancées à l'atomisation des individus et des collectivités, et à la perte d'intérêt pour les difficultés de la communauté.

Il faut enseigner la démocratie parce que nul ne naît démocrate. L'existence d'institutions démocratiques n'est pas suffisante pour que les gens deviennent automatiquement démocrates et apprécient les valeurs de la démocratie. Le processus et les règles du jeu sont une chose, les comportements individuels et la conscience civique en sont une autre. Toutes deux sont indispensables au bon fonctionnement

Langue originale : espagnol

Victoria Camps (Espagne)

Docteur en philosophie de l'Université de Barcelone, elle est aujourd'hui titulaire de la chaire de philosophie morale et politique à l'Université autonome de Barcelone. Elle a été sénateur durant la législature 1993-1996 et elle est membre de la Commission trilatérale depuis 1994. Elle est l'auteur de divers ouvrages, au nombre desquels il convient de mentionner *La imaginación ética* [L'imagination éthique] (1983), *Ética, retórica, política* [Éthique, rhétorique, politique] (1988), *Virtudes pública* [Vertus publiques] (1990), *Paradojas del individualismo* [Paradoxes de l'individualisme] (1993), *Los valores de la educación* [Les valeurs de l'éducation] (1994), *El malestar de la vida pública* [Le malaise de la vie publique] (1996). Elle a coordonné la publication des trois volumes de *Historia de la ética* [Histoire de l'éthique] (1990-1993). Ses recherches s'orientent actuellement vers l'éthique appliquée aux sciences de la santé et de l'éducation.

de la démocratie, qui est non seulement un régime politique fondé sur le suffrage populaire, mais aussi un régime qui compte sur la coopération et la participation actives des citoyens.

Il y a longtemps cependant qu'on déplore que les citoyens soient incapables d'apprendre ou d'enseigner les habitudes démocratiques. J'emploie à dessein le mot « habitude ». Les Grecs disaient que c'est de la répétition d'habitudes que naît le comportement vertueux. Ce qui nous manque précisément, ce sont des vertus civiques, des habitudes favorables à la coopération face aux problèmes de la collectivité. La démocratie n'est pas encore vraiment intériorisée, elle ne fait pas partie de la nature du citoyen. Elle est certes un bien dont nous bénéficions, mais qui se développe et évolue sans la participation active de ceux qui constituent le peuple, le *dêmos*.

Que le progrès démocratique dans le sens indiqué soit si difficile peut s'expliquer. Les démocraties libérales cohabitent avec un système économique qui récompense des valeurs difficilement compatibles, et même contradictoires, avec la participation démocratique. L'économie de marché encourage l'initiative individuelle, sacralise les libertés et favorise l'hédonisme ou la société de l'opulence, caractérisée par l'augmentation sans limites des besoins et l'inégalité de la distribution. Le marché n'est nullement obligé d'être équitable et juste. Dans un tel contexte, la démocratie est plutôt un obstacle à l'efficacité et à la productivité, ou à la rentabilité strictement économique.

Le déficit démocratique ? Un déficit d'éducation

C'est pourquoi il faut se proposer très sérieusement de repenser le rôle de l'éducation. Si le comportement démocratique suppose des habitudes, des vertus civiques, celles-ci ne peuvent être inculquées que par l'éducation. L'apathie démocratique est liée à une apathie de l'éducation, justement. Que celle-ci ait un rôle essentiel à jouer dans le redressement des mœurs politiques, Aristote¹ le savait déjà. Ce n'est pas pour rien qu'il avait défini l'être humain comme un « animal politique ». Dans la *Politique*, œuvre consacrée à définir le rapport entre politique et éducation, il est ainsi très clair : « Mais le plus efficace de tous [les moyens] dont on a parlé pour faire durer les constitutions, et qui est aujourd'hui négligé par tous, c'est de donner une éducation conforme aux [différentes] constitutions. Car aucune des lois les plus utiles ne sera du moindre profit, même si elle est ratifiée par l'ensemble du corps politique, si [les citoyens] ne sont pas dotés des dispositions, c'est-à-dire éduqués, dans la perspective de la constitution, [dans une perspective] démocratique si les lois sont démocratiques, oligarchique si elles sont oligarchiques. L'intempérance, en effet, si elle [peut] concerner un individu, peut aussi [concerner] une cité »².

Aristote le déplorait en son temps et assurément, au vu de la situation actuelle, il aurait encore motif à le déplorer vingt-quatre siècles plus tard. Si nous voulons avoir des citoyens démocrates, il faut que l'éducation se propose cet objectif. Il se trouve que, en théorie, cette idée est acceptée, nul ne la met en doute. Je prendrai pour exemple la situation de l'Espagne, convaincue qu'elle ne doit pas différer beaucoup de celle d'autres pays ayant des régimes politiques et des systèmes éducatifs

semblables. La Constitution espagnole est très explicite à cet égard quand elle reconnaît que le droit à l'éducation comporte au moins deux aspects fondamentaux. En effet, l'article 27.1 du texte constitutionnel affirme que « tous ont droit à l'éducation ». L'article 27.2, pour sa part, dispose que « l'éducation aura pour objectif le plein développement de la personnalité humaine dans le respect des principes démocratiques de vie en commun et des droits et libertés fondamentaux ». En résumé, la Constitution impose deux obligations : étendre à tous l'enseignement obligatoire et faire en sorte que cet enseignement soit une éducation morale et non une simple instruction³.

Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile d'harmoniser ces droits avec le respect des droits civils et de la liberté d'enseignement. Il n'est pas facile, autrement dit, de sauvegarder les libertés et d'essayer en même temps de les orienter dans le sens le plus approprié. S'il est vrai, pour en revenir à la Constitution, que la première partie de l'article 27 mérite l'adhésion sans réserve de tous, la seconde partie, qui concerne l'éducation morale ou démocratique, reste enveloppée d'une brume d'incertitudes. Effectivement, on reconnaît en général que l'éducation doit être publique parce que c'est un bien fondamental qui doit être dispensé à tous sans distinction ni discrimination de quelque type que ce soit. L'éducation ainsi comprise est considérée comme l'étape première et fondamentale vers l'égalité des chances. Mais ce qui nous semble moins clair, c'est ce qu'il faut entendre par éducation : instruction ou formation de la personne ? Et si ce second aspect fait aussi partie de l'éducation, de quelle idée de la personne faut-il partir ? Est-il possible d'en décider par consensus dans des sociétés plurielles, multiculturelles ?

Sur ce point, les positions des philosophes sont hésitantes. Il en est une qui se distingue de toutes les autres par son refus de militer pour des droits universels, considérant qu'ils sont privés de fondement et de raison. Dans un monde aussi pluriel et divers que le nôtre — disent ses partisans —, il n'est plus possible de s'accorder sur des critères. Il nous manque cette unanimité sur la conception de la personne que connaissaient les Grecs ou les chrétiens du Moyen Âge. Nous ne savons pas aujourd'hui quels sont les traits de la personne exemplaire. Il n'y a plus de nature humaine idéale vers laquelle tendre. L'éducation sera possible si elle part d'une base culturelle ou religieuse spécifique. Mais elle ne le sera pas si elle se propose un objectif aussi général que les droits de l'homme ou la démocratie⁴.

Je suis en total désaccord avec ces positions. Je crois au contraire qu'il faut être combatif et radical en affirmant tout au moins l'universalité des droits de l'homme. Ce n'est qu'à partir de là qu'il peut y avoir des divergences. Celles-ci concernent non pas les droits fondamentaux en soi, mais, en tout cas, la manière de les appliquer, étant donné la diversité des situations dans lesquelles cette application doit se faire. Faut-il autoriser ou non les jeunes filles musulmanes à porter le voile dans des écoles qui prétendent être laïques ? Faut-il considérer ce symbole comme attentatoire à l'égalité de la femme ? Il est certain que la question n'est pas banale — même si elle l'est plus que d'autres, comme celle de la clitoridectomie —, et qu'il faut en discuter et parvenir à un consensus après avoir entendu tous les arguments et tous les points de vue. Mais on ne peut souffrir que tout puisse être discuté, y compris

ce que nous avons accepté comme absolument fondamental. Tout n'est pas négociable et tout ne peut pas non plus faire l'objet de discussion. Il existe un minimum, faute duquel les mots « justice » ou « égalité » sont dépourvus de sens. Cela étant, même lorsqu'on accepte ce minimum indiscutable, on observe peu de militantisme en faveur de la nécessité d'offrir une éducation aux droits de l'homme et pour les droits de l'homme. Pourquoi ?

Dans le cas de l'Espagne, il y a des raisons qui expliquent — même si elles ne la justifient pas — une certaine abdication de l'éducation de la part des institutions qui en ont la charge. D'abord, le passage d'une éducation monopolisée par l'Église catholique, pendant le franquisme, à l'éducation laïque a abouti à la croyance erronée selon laquelle l'éducation doit être « neutre », dépourvue de valeurs. Nos maîtres et nos professeurs ont répété à l'envi : « Nous sommes non pas des éducateurs, mais des enseignants. » Ensuite, les idéologies progressistes qui s'inspiraient principalement du marxisme ont voulu nous convaincre que les maux de la société étaient non pas la faute des individus, mais des structures. C'est ainsi que le discours sur la responsabilité individuelle a été attaqué ou considéré même comme un élément « réactionnaire ». Enfin, la critique d'un autoritarisme qui avait atteint des sommets en des temps indiscutablement autoritaires et dictatoriaux a débouché sur la crise de l'idée même d'autorité. Or, sans autorité, il n'est pas possible d'éduquer. Ajoutons que cette crise de l'autorité a été alimentée en partie par la tentative — bonne et compréhensible, mais toutefois mal conçue — de rapprocher les générations et de détruire les hiérarchies qui éloignaient les parents des enfants et les maîtres des élèves. Tentative qui, du reste, a échoué, puisqu'elle n'a guère permis d'améliorer la compréhension mutuelle et le dialogue entre les générations. Enfin, la société n'accorde guère au corps enseignant qu'une reconnaissance de plus en plus faible, ce qui ne favorise pas du tout le rétablissement de l'autorité des éducateurs.

En un mot, l'école est troublée et désorientée. Et à sa désorientation s'ajoute celle de l'autre pilier de l'éducation qu'est la famille. Le travail des femmes et la réduction de l'horaire scolaire ont condamné les enfants à rester seuls devant la télévision beaucoup plus longtemps qu'il ne serait prudent et nécessaire. Un sentiment d'impuissance face à cette télévision, face aux modes et aux dynamiques sociales, de même que la crainte déjà mentionnée de l'autoritarisme ont favorisé à leur tour l'abandon par les parents de leur mission éducative. Malgré l'existence d'institutions telles que les conseils de classe, destinés à renforcer la participation des acteurs sociaux à la vie scolaire, on observe un manque de dialogue et de compréhension entre parents et enseignants. Il existe entre les familles et l'école une méfiance réciproque, et leur collaboration est pour ainsi dire inexistante.

La crise de l'autorité

Dans les années 50, déjà, la philosophe Hanna Arendt interprétait la crise de l'éducation comme une crise de l'autorité⁵, due, à son avis, à une confusion théorique entre autorité et totalitarisme. Identification qui peut s'expliquer peut-être par l'explosion des totalitarismes politiques dans l'Europe de la première moitié de ce siècle,

mais qui n'en est pas moins erronée. Avoir de l'autorité ne signifie nullement qu'on est totalitaire, dogmatique ou même autoritaire. La personne autoritaire s'impose, par la force s'il le faut, parce qu'elle n'est pas sûre d'elle-même et n'est pas convaincue d'avoir raison. L'autorité, en revanche, découle de la conviction qu'il y a des choses qui méritent d'être enseignées ou transmises. Le problème est que, après la confusion, surgit une question qui reste sans réponse : qui a compétence pour éduquer ?

L'autorité des anciens n'a plus cours : les *maiores* étaient, dans l'Antiquité classique, les « grands » par définition et dans tous les sens du mot. Ils étaient grands par leur expérience, par leur sagesse, par leur âge. L'autorité des sénateurs romains était fondée sur le pouvoir de la tradition, du passé. La modernité, au contraire, a détruit tous ces mythes et s'est chargée d'éliminer peu à peu tout ce qui paraissait légitimer des autorités incontestées. La sécularisation, la rupture avec les traditions et leur mise en question, le relativisme engendré par les découvertes, l'abandon de la conscience à une solitude radicale et sans fondement, privée d'un dieu garant de vérités, d'un ciel et d'un enfer justiciers, tout cela a sapé les certitudes sur lesquelles reposait l'autorité. L'individu, abandonné et en proie au doute, ne trouve plus rien de solide à quoi s'accrocher. Ni les révolutions, ni les utopies du XIX^e siècle n'ont eu le pouvoir de rétablir l'autorité.

À ces confusions imputables à un libéralisme qui a perdu le nord, il faut ajouter certaines influences de la pédagogie moderne qui ont contribué également à affaiblir l'autorité. Hanna Arendt s'y réfère lorsqu'elle dénonce en somme la tendance à mettre « la nature de l'enfant » sur un piédestal intouchable. Il sera difficile d'éduquer si l'on part du présupposé que la nature est bien comme elle est et qu'il ne faut nullement chercher à l'améliorer, de crainte de la déformer ou de provoquer des traumatismes irrémédiables. De surcroît, la technicité qui envahit toutes les disciplines a fait de la pédagogie une science vidée de tout contenu. La façon d'enseigner finit par être plus importante que ce qu'on doit enseigner. Avec pour conséquence la confusion entre l'apprentissage et le jeu, entre l'activité et le travail. On a oublié qu'éduquer est une tâche ardue et complexe qui exige un effort réciproque de la part de l'éducateur et de celui qu'il éduque. On n'enseignera pas l'amour du travail en remplaçant le travail par le jeu, mais en se montrant capable de transmettre à chacun l'estime pour son travail.

En un mot, la disparition de l'autorité signifie la disparition de la responsabilité. Pour notre philosophe, cela signifie que les adultes refusent d'assumer leurs responsabilités dans le monde où doivent grandir leurs enfants. D'une façon ou d'une autre, ils leur disent que tout est un mystère incompréhensible qu'eux-mêmes n'ont pas su percer. Tout le monde se lave les mains face à un futur énigmatique où le travail manque, où tout est envahi par les nouvelles technologies et où le développement économique dépend de pouvoirs incontrôlables.

Parmi nous, et de la même façon, le constitutionnaliste Manuel Ramírez dénonce l'erreur de la sociologie fonctionnaliste moderne aux États-Unis, qui veut établir une distinction entre deux processus qu'on ne saurait si facilement séparer : la socialisation et l'endoctrinement⁶. Il est une différence, selon ces chercheurs, entre les contenus de la socialisation et ceux de l'endoctrinement, car ceux-ci sont imputables à une

personne déterminée, alors que ceux-là sont à mettre au compte du groupe, c'est-à-dire de tout le monde et de personne en particulier. Par ailleurs, la socialisation s'accomplit sur le long terme, alors que l'endoctrinement est beaucoup plus rapide et que la manipulation y est plus évidente. Manuel Ramírez rejette très justement cette distinction et soutient que la socialisation ne saurait être considérée comme impliquant une absence complète de doctrine. On peut en dire autant de l'éducation. Ces deux processus doivent être considérés — pour reprendre les mots de cet auteur — comme « une entreprise collective qui ne peut être neutre ni aseptisée ». Si cela est applicable à la socialisation, ce l'est davantage encore à l'éducation, qui est un processus plus conscient de direction des individus. En définitive, il faut opérer une distinction entre la socialisation ou l'éducation dans un régime démocratique et la même éducation ou socialisation dans un régime dictatorial. Et cette distinction ne saurait résider seulement dans l'absence de contenus moraux, le manque d'idées ou la simple imprécision idéologique.

Un sociologue aussi préoccupé que le fut Émile Durkheim⁷ par la contribution de l'éducation à la cohésion et au progrès social distinguait parfaitement l'endoctrinement totalitaire et dogmatique d'un endoctrinement légitime, absolument indispensable pour savoir d'où nous partons et où nous allons :

L'école ne saurait être la chose d'un parti, et le maître manque à ses devoirs quand il use de l'autorité dont il dispose pour entraîner ses élèves dans l'ornière de ses partis pris personnels, si justifiés qu'ils puissent lui paraître. Mais en dépit de toutes les dissidences, il y a dès à présent, à la base de notre civilisation, un certain nombre de principes qui, implicitement ou explicitement, sont communs à tous, que bien peu, en tout cas, osent nier ouvertement et en face : respect de la raison, de la science, des idées et des sentiments qui sont à la base de la morale démocratique. Le rôle de l'État est de dégager ces principes essentiels, de les faire enseigner dans ses écoles, de veiller à ce que, nulle part, on ne les laisse ignorés des enfants, à ce que partout il en soit parlé avec le respect qui leur est dû⁸.

Réorienter l'éducation

Les textes auxquels je me suis référée illustrent bien deux idées essentielles : a) l'éducation doit être le nerf de la culture démocratique ; b) on ne peut éduquer sans contenus valorisants. Étant donné que nos sociétés ont tendance à se développer en fonction d'impératifs économiques qui subordonnent toute chose à la « pensée unique », il faut trouver le moyen d'en finir avec ce monopole qui a pour conséquence un déficit politique et civique. Le manque de civisme en ce qui concerne les biens publics, la tendance à la fraude, la tolérance pour les corrompus, le manque d'intérêt pour les problèmes de l'exclusion, la désaffection générale pour la politique attestent clairement que quelque chose ne fonctionne pas, ternit l'idéal démocratique et lui fait perdre de sa crédibilité. Les habitudes, les coutumes, les comportements, la manière d'être et de réagir ne changeront pas si personne ne s'évertue à les changer. Contre Marx, il faut avouer qu'il ne suffit pas que changent les régimes et les structures politiques : il faut aussi que les personnes changent. Ou reconnaître avec

Vico⁹ que « ce ne sont pas les bonnes lois qui font les bonnes personnes, mais les bonnes personnes qui font les bonnes lois ». C'est pourquoi on ne saurait se passer de l'éducation ni la remplacer.

Notes

1. Le lecteur trouvera un portrait d'Aristote dans la série des cent « Penseurs de l'éducation », *Perspectives*, vol. XXIII, n° 1-2, 1993 (85-86), p. 37-50.
2. Aristote, *Les politiques*, V, 9, 1310a, trad. de Pierre Pellegrin, Garnier-Flammarion, 1993.
3. Le livre de R. Sánchez Ferriz et Luis Jimena, *La enseñanza de los derechos humanos* [L'enseignement des droits de l'homme] (Ariel, Barcelone, 1996), examine en détail la nécessaire complémentarité des deux dispositions constitutionnelles.
4. Le principal représentant de ces idées est Alasdair MacIntyre. Voir, en particulier, *Après la vertu*, Leviathan, Presses universitaires de France, 1997, et *Three rival versions of moral enquiry : encyclopedia, genealogy and tradition* [Trois versions rivales de l'enquête sur la morale : l'encyclopédie, la généalogie et la tradition], Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1991.
5. Voir Hanna Arendt, *Between past and future*, chap. 5, Penguin Books, New York, 1954. Trad. fr. *La crise de la culture*, Gallimard, 1972. (Collection « Idées ».)
6. Voir Manuel Ramírez, *Europa en la conciencia española* [L'Europe dans la conscience espagnole], Trotta, Madrid, 1996.
7. Le lecteur trouvera un portrait de Durkheim dans la série des cent « Penseurs de l'éducation », *Perspectives*, vol. XXIII, n° 1-2, 1993 (85-86), p. 305-322.
8. É. Durkheim, *Éducation et sociologie*, Presses universitaires de France, 1995, p. 60. (Collection « Quadrige ».)
9. Le lecteur trouvera un portrait de Vico dans la série des cent « Penseurs de l'éducation », *Perspectives*, vol. XXIV, n° 3-4, 1994 (91-92), p. 763-774.

CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET ÉCHANGE INTERNATIONAL

D'IDÉES SUR LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION¹

Stephen P. Heyneman

Introduction

Alors que, au cours de l'histoire, le commerce, la santé, l'agriculture et la science ont toujours été au premier plan des discussions sur la scène internationale, l'éducation, traditionnellement traitée comme une question nationale, y a suscité beaucoup moins d'intérêt. Or, cette situation est en train de changer. L'éducation retient de plus en plus l'attention internationale, et il arrive souvent que les idées de réforme dans ce domaine fassent l'objet d'un échange d'une région du monde à l'autre. En effet, les motivations traditionnelles de l'investissement dans l'éducation ont évolué, en particulier celles que l'on peut avoir d'investir dans l'éducation de base ou obligatoire. Nous nous efforcerons ici d'expliquer ce qui incite à l'échange d'idées en matière de réforme de l'éducation, en décrivant les changements intervenus dans les raisonnements relatifs à l'éducation de base.

Premièrement, nous résumerons les arguments traditionnellement invoqués pour *investir dans l'éducation de base* — notamment la nécessité d'en améliorer la qualité et le fait que les rendements économiques potentiels, sur le plan éducatif

Langue originale : anglais

Stephen P. Heyneman (États-Unis d'Amérique)

Spécialiste principal de l'éducation pour les pays de la région Europe et Asie centrale de la Banque mondiale. Après avoir été enseignant et chercheur en Afrique, a effectué son doctorat (Ph. D.) à l'Université de Chicago. Il a été président de l'Association d'éducation comparée et internationale, membre du Conseil des études pédagogiques comparées internationales de l'Académie des sciences des États-Unis, conférencier à l'American University et à l'Université du Maryland. Il a été, pour la Banque mondiale, le conseiller de hauts responsables de l'éducation de nombreux pays et autres institutions internationales en matière de programmes d'enseignement.

comme sur celui des revenus générés, sont susceptibles d'être supérieurs à ceux des investissements dans l'enseignement secondaire, supérieur ou professionnel. Deuxièmement, nous tenterons une synthèse des problèmes que pose ce point de vue traditionnel — le fait notamment que les attentes en matière de performances économiques ont changé, que les normes de qualité relatives à l'éducation de base se sont, elles aussi, modifiées, et que tous les niveaux, spécialisations et fonctions du secteur de l'éducation sont interdépendants. À ne pas accorder suffisamment d'attention à ces différentes relations, on risque de voir les investissements dans le secteur de l'éducation de base provoquer un effet de distorsion.

Nous résumerons ensuite les raisons nouvelles que l'on peut avoir aujourd'hui d'investir dans l'éducation, à savoir la nécessité : i) de donner aux apprenants les compétences requises pour qu'ils soient productifs dans une économie d'un genre nouveau ; ii) de mettre en place un système éducatif exempt de toute distorsion ; et iii) de favoriser la cohésion sociale par l'éducation.

Il y a vingt ans, il était courant de supposer que le problème de l'investissement dans l'éducation de base ne concernait que les pays à faible revenu, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les attentes à l'égard des performances de l'éducation de base forment un continuum. Tous les pays ont besoin d'investissements nouveaux et doivent par conséquent faire face au même dilemme fondamental. Les impératifs de cohésion sociale et de compétitivité économique font naître des attentes nouvelles à l'endroit de l'éducation de base, et il en résulte une demande d'efficacité du système d'éducation tout entier que les ressources publiques disponibles ne permettent pas de satisfaire. Ce dilemme débouche le plus souvent sur une profonde remise en question des mécanismes traditionnels de l'administration, du financement et de la prestation des services éducatifs. Comme il s'agit d'un dilemme universel, on assiste à une forte progression des échanges internationaux d'idées en matière de réforme pédagogique, progression qui marquera sans doute encore les relations entre États et nations dans le domaine de l'éducation pendant une bonne partie du siècle prochain.

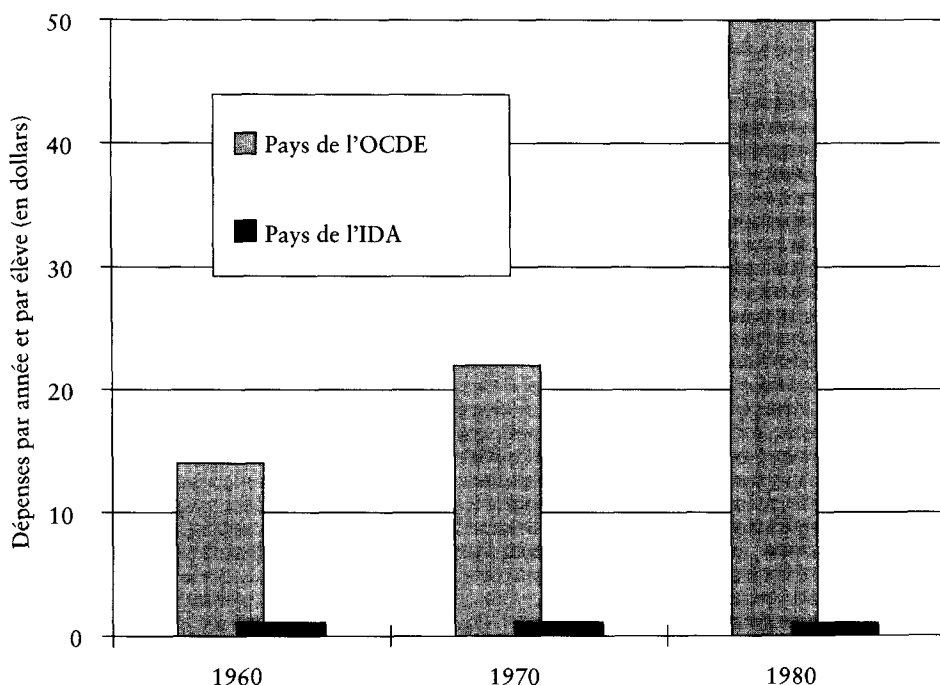
Les raisons traditionnelles d'investir dans l'éducation de base

NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION DE BASE

Les problèmes macro-économiques des années 70 et 80 ont mis en péril les progrès que bien des pays en développement avaient pu faire dans les années 60 sur les plans de l'accès à l'éducation et de la qualité de l'enseignement. L'économie de ces pays a été frappée par la chute des prix des produits de base, la hausse des prix pétroliers et les intérêts de la dette publique. Au cours de cette période, la dépense par élève et par étudiant s'est accrue de plus de 40 % dans les pays industrialisés membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), passant de 1 229 à 2 257 dollars des États-Unis. Dans les pays à revenu intermédiaire, elle a augmenté de 25 %, passant de 135 à 180 dollars, mais, dans les pays

peu développés, elle a diminué d'un tiers, tombant de 122 à 81 dollars. Certes, l'écart entre pays pauvres et pays plus aisés a toujours existé, mais il s'est creusé au cours de la période en question. En 1960, les pays de l'OCDE pouvaient dépenser en moyenne environ quatorze fois plus par étudiant et par élève que les pays peu développés (Heyneman, 1990a ; Heyneman et Fuller, 1989). En 1970, le rapport était passé à 22 pour 1, et, en 1980, à 50 pour 1 (voir la figure 1). Ces différents chiffres corroborent la conclusion selon laquelle l'éducation de base dans les pays en développement était alors de qualité très médiocre et, à bien des égards, en recul par rapport aux pays à revenu élevé².

FIGURE 1. Écart entre les dépenses d'éducation (dépenses par année et par élève, en dollars)



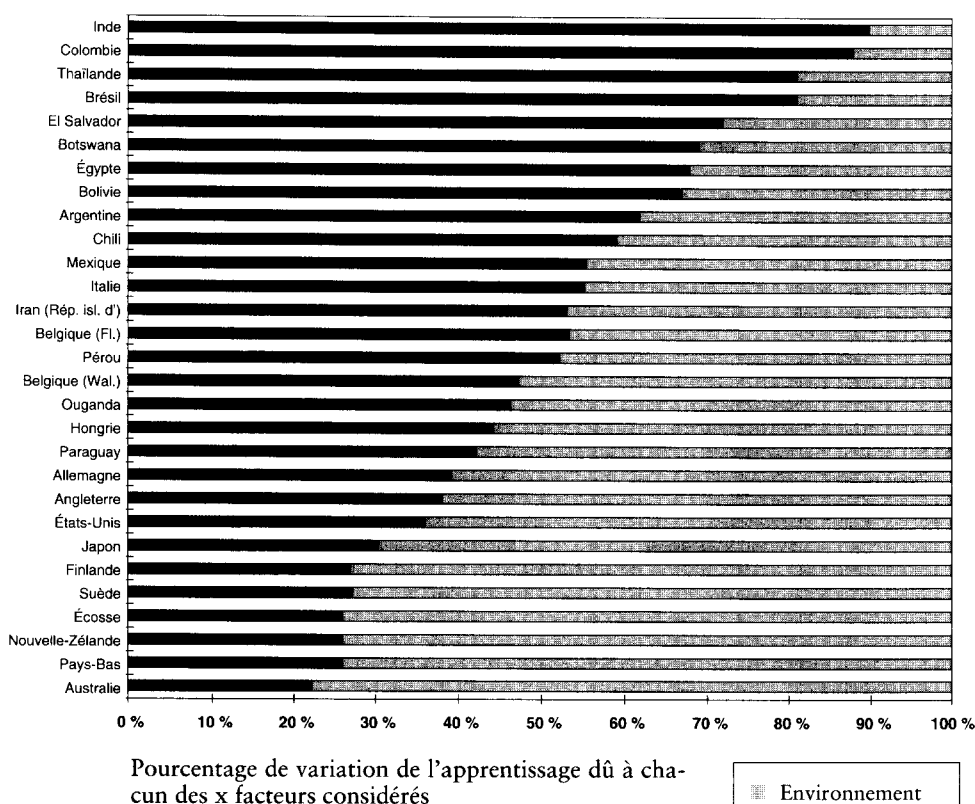
LES INVESTISSEMENTS DANS L'ÉDUCATION DE BASE SUPÉRIEURS À LEUR VOLUME AUX AUTRES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

Deux arguments sont traditionnellement invoqués à l'appui de cette conclusion : ils sont fondés sur des considérations d'efficacité externe pour l'un et interne pour l'autre. Depuis les années 70, on fait valoir que le taux de rendement économique des investissements excède, dans l'éducation de base, ce qu'il est dans l'enseignement secondaire ou supérieur et que cette disparité est particulièrement caractéristique des pays aux revenus les plus modiques. Ainsi, dans son *Rapport sur le développement dans le monde* de 1980, la Banque mondiale faisait état, dans les pays les plus pauvres, de taux moyens de rendement des investissements dans l'éducation de base d'environ 27 %, contre 17 % seulement dans l'enseignement secondaire et 12 % dans l'en-

seignement supérieur. Si l'on y ajoutait les pays en développement à revenu intermédiaire, les chiffres étaient, respectivement, de 24, 15 et 12 %. Dans les pays à revenu plus élevé, les statistiques comparables ne pouvaient inclure l'éducation de base (universelle, donc sans variance suffisante) ; elles portaient sur le rendement des investissements dans le secondaire (10 %) et dans le supérieur (9 %)³.

Les chiffres sur l'efficacité interne brossaient un tableau un peu différent. Les données disponibles sur les différents niveaux de l'enseignement étaient trop lacunaires pour permettre les généralisations internationales, mais suffisantes pour qu'on puisse tirer quelques conclusions sur la productivité potentielle de l'éducation de base dans un pays, en le comparant à un autre. Ces données, publiées pour la première fois en 1983, sont résumées ci-dessous dans la figure 2⁴.

FIGURE 2. Facteurs influant sur les résultats en sciences dans le primaire



Notes : Des détails techniques sont donnés dans : « The effect of primary school quality on academic achievement across 29 high- and low-income countries ». *American journal of sociology*, mai 1983.

Corrélation entre l'influence de la qualité de l'école et le PNB par habitant, $R = 0,72 (P < 0,001)$.

Source : Heyneman et Loxley, 1983b.

Cette figure ventile les facteurs influant sur les résultats scolaires en deux grandes catégories : ceux sur lesquels les responsables de l'éducation n'ont aucune prise (situation socio-économique de l'enfant, sexe, appartenance ethnique, contexte familial) et ceux sur lesquels ils peuvent peser fortement (qualité des enseignants, administration scolaire, locaux et équipements, matériel pédagogique, etc.). L'influence cumulée de ces facteurs scolaires et extrascolaires sur les résultats en sciences a été calculée pour quinze pays en développement et quatorze pays industrialisés.

Dans des pays industrialisés comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et les Pays-Bas, les variables qui influent le plus sur les résultats en sciences sont les facteurs extrascolaires, sur lesquels les responsables de l'éducation n'ont aucune prise. À l'inverse, dans les pays en développement, ce sont les facteurs sur lesquels les autorités de l'éducation peuvent agir qui ont le plus d'influence sur les résultats des élèves en sciences. En fait, la relation semble linéaire : plus le pays est riche, plus la part des influences extrascolaires est grande ; plus il est pauvre, plus les résultats des élèves en sciences dépendent de la qualité de l'école et de ses enseignants³. Il s'ensuit qu'un investissement consenti pour améliorer la qualité scolaire a sans doute un impact très différent selon les régions. En général, plus le revenu national est faible, plus on peut s'attendre que cet investissement ait une forte incidence. Par exemple, une certaine somme investie localement pour renforcer l'apprentissage des sciences aura davantage d'impact sur les élèves en Inde qu'elle n'en aura en Indiana.

Ces deux arguments semblaient décisifs dans les années 80. Ils ont contribué à encourager la recherche sur certains effets de l'éducation de base (sur les comportements en matière de santé et de planification familiale, par exemple), à focaliser l'attention sur les répercussions des problèmes économiques sur les pauvres, à faire naître un consensus international en faveur de l'éducation de base pour tous et à ouvrir la voie à une révision des priorités des organismes internationaux du système des Nations Unies, des organismes d'aide bilatérale au développement et des gouvernements des pays de bien des régions du monde. L'éducation de base, croyait-on à l'époque, était incontestablement importante pour des raisons à la fois d'efficacité économique et d'équité sociale.

Problèmes posés par la conception traditionnelle

Ces arguments traditionnels ont été rendus caducs par plusieurs changements. Les attentes en matière de performances économiques ont en effet évolué depuis les années 70, rendant obsolètes les anciennes définitions de « l'éducation de base ». L'éducation de base ou obligatoire fait désormais l'objet de définitions nouvelles, non seulement dans les pays à faible revenu, mais aussi dans tous les autres. Cela a permis de mieux comprendre le fonctionnement du secteur de l'éducation et, en particulier, la mesure dans laquelle diverses fonctions sont tributaires les unes des autres pour être efficaces. On s'est alors rendu compte que le fait de concentrer ainsi l'attention sur un seul segment de l'éducation, tel que l'éducation de base, pouvait avoir un effet de distorsion préjudiciable aux autres. Il s'ensuit, semble-t-il, que les responsables nationaux de l'éducation, de même que les organismes internationaux, seraient plus efficaces s'ils fixaient les priorités en matière d'éducation, non

par degré d'enseignement, mais au terme d'une réflexion approfondie sur l'ensemble du système.

LES ATTENTES ÉCONOMIQUES ONT CHANGÉ

Dans les années 70 et 80, il était courant d'attendre de l'État qu'il assure la croissance économique (Banque mondiale, 1995a ; 1995b ; 1995c) et de l'aide publique au développement qu'elle stimule l'État. Aujourd'hui, le montant des investissements internationaux privés dépasse celui de l'aide publique au développement (Banque mondiale, 1996). En outre, à l'intérieur des différents pays, il peut aussi arriver que les investissements privés dans les régions défavorisées dépassent les sommes attendues de sources publiques. Différentes régions du monde se disputent aujourd'hui les mêmes investissements privés. Une usine de construction d'ordinateurs peut s'implanter aussi bien en Irlande du Nord qu'au sud de l'Italie, une usine textile tant à Bangalore qu'à Senora, une exploitation de culture d'oranges d'hiver aussi bien au Kenya qu'au Maroc. Qu'est-ce qui détermine le choix des investisseurs ? Pourquoi les capitaux d'investissement se portent-ils vers tel lieu plutôt que vers tel autre ?

De nombreux facteurs déterminent la confiance des investisseurs — par exemple, les règles concernant le rapatriement des bénéfices, la politique fiscale et les risques d'expropriation. Un autre facteur influent est la productivité de la main-d'œuvre, les investisseurs préférant généralement les régions où elle est élevée. En Asie de l'Est et dans le Pacifique, la croissance du PIB par travailleur est passée de 4 % entre 1965 et 1980 à 5 % entre 1980 et 1990, et à près de 8 % entre 1990 et 1993, alors qu'elle a carrément diminué en moyenne dans les pays de l'OCDE, en Afrique subsaharienne et, surtout, en Europe et en Asie centrale. Elle a aussi nettement baissé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en particulier après 1990.

On peut également suivre l'évolution de la productivité du travail en analysant les tendances des exportations par habitant. Cet indicateur accuse une progression régulière dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, puisqu'il est passé d'environ 40 dollars par habitant en 1981, à 50 en 1985, 100 en 1989 et, enfin, environ 120 en 1993. Toutefois, les hausses enregistrées en Amérique latine (où l'on est passé de 50 à 100 dollars par habitant entre 1985 et 1989, et à 200 dollars en 1993) sont largement supérieures à celles observées au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. En Asie de l'Est, les augmentations (de 50 dollars par habitant en 1981 à 275 en 1993) dépassent encore celles de l'Amérique latine. Enfin, c'est en Europe et en Asie centrale que l'on a constaté les plus fortes progressions (de 75 dollars par habitant en 1981 à plus de 300 en 1993). On peut en conclure que, même lorsque la productivité augmente de façon générale, elle est susceptible de croître dans une région, sans pour autant suivre celle d'autres régions où ses progrès sont encore plus rapides.

Comment les gains de productivité se réalisent-ils ? Le lieu de travail est, semble-t-il, en profonde mutation. Il y a vingt ans, lorsque la croissance était censée résulter de l'initiative de l'État, une société devait disposer, pour être efficace, de solides mécanismes de commandement, de contrôle et de supervision. L'accent était mis sur la production. Les salariés se voyaient assigner des tâches routinières spécifiques, qu'ils étaient censés effectuer de manière fiable (Golladay *et al.*, 1995). Aujourd'hui, une entreprise

efficace fonctionne sur la base de postulats différents. On attend désormais des salariés qu'ils détectent et résolvent les problèmes, qu'ils acquièrent des compétences nouvelles, qu'ils gèrent personnellement les problèmes, même non courants, et qu'ils prennent des décisions qui supposent une compréhension globale du contexte du travail.

Les attentes concernant l'agriculture et sa compétitivité évoluent elles aussi. Les agriculteurs traditionnels utilisaient des semences et des outils d'origine locale, et il était courant de se transmettre les techniques de parents à enfants. Aujourd'hui, les échanges agricoles dépendent de technologies plus complexes, de variétés de semences nouvelles et de modalités de fertilisation, de lutte contre les ravageurs des cultures et de l'irrigation dont la combinaison est variable. Bien des lieux d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient peuvent exporter des tomates et des fleurs en hiver. Pourquoi un lieu particulier dispose-t-il par comparaison d'un avantage sur un autre ? L'une des raisons en est la présence d'une main-d'œuvre capable de décider de la combinaison d'intrants à utiliser en fonction des conditions météorologiques, du sol, des cultures, de la maîtrise de la qualité et de la réglementation environnementale.

Cette évolution des normes industrielles et agricoles est conditionnée par des facteurs d'ordre éducatif. Le mode de travail traditionnel exigeait des enseignants qu'ils transmettent le savoir en insistant sur l'information factuelle. Peu importait que cet apprentissage soit coupé de tout contexte significatif. Les connaissances mathématiques requises pour pratiquer l'agriculture traditionnelle, qui se résumaient à savoir additionner et soustraire, étaient souvent acquises en dehors du système scolaire. Maintenant que des facteurs nouveaux et complexes doivent entrer dans une « équation de production », il faut savoir effectuer d'autres opérations comme une division complexe ou une multiplication ; il faut des compétences plus poussées en lecture ; il faut savoir écrire, de même qu'il faut posséder des notions de chimie et de biologie. Ce sont là les compétences qu'on peut qualifier de « dures » (« hard skills »). Parallèlement, on attend des apprenants qu'ils aient aussi un certain nombre de compétences « souples » (« soft skills ») : ponctualité, assiduité, aptitude à faire des recherches au sujet de concepts peu familiers et à trouver de nouvelles informations en se servant de médias imprimés ou électroniques. Ces modifications des conditions de la concurrence économique ont entraîné une évolution des exigences en matière d'éducation de base.

LA DÉFINITION DE L'ÉDUCATION DE BASE A CHANGÉ

Les pays ont tous des systèmes d'éducation différents, qui présentent cependant un certain nombre de similitudes. Si l'on classe ces systèmes en fonction de la quantité de biens et de services qu'ils offrent, on distingue généralement quatre catégories de pays (tableau 1). Dans la catégorie A, on trouve le plus souvent les pays les plus pauvres, où l'enseignement et l'apprentissage se font avec un nombre réduit de manuels scolaires par classe. Le maître en transcrit le contenu au tableau noir et attend des élèves qu'ils le recopient dans leur cahier. Cet apprentissage sur le mode de la « double copie » est caractéristique de bien des salles de classe dans les régions rurales d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud. Sur le plan de l'apprentissage, on ne peut en attendre autre chose que la mémorisation mécanique par les élèves d'informations assez élémentaires et mal interprétées. Même au terme de six ans d'études primaires, l'élève

moyen pourra n'avoir acquis qu'une partie seulement des compétences que l'enseignement primaire est censé dispenser dans les pays des catégories B, C ou D.

TABLEAU 1. Classification qualitative des systèmes d'enseignement

Catégorie	Niveau des dépenses non salariales par élève	Indicateur	Produit	Exemples
A	1	1 manuel par classe. Sauf exceptions, l'enseignant possède le seul manuel disponible. Les élèves sont censés en recopier sur leur cahier le contenu transcrit au tableau noir et l'apprendre par cœur.	Mémorisation mécanique d'informations élémentaires et mal interprétées.	Ouganda Libéria Haïti
B	3:1	1 manuel scolaire par élève. Chaque élève dispose d'un manuel par matière. Relativement peu de compétences pédagogiques sont requises.	Nette augmentation de la quantité d'informations véhiculée et amélioration de l'efficacité de sa présentation; peu de progrès pour ce qui est de l'acquisition par l'élève de la capacité d'apprendre seul.	Philippines Chine
C	40:1	Plusieurs titres de manuels scolaires disponibles par élève. Dans les petites classes, les élèves travaillent sur des exercices conçus sur place, l'enseignant fait son choix parmi les meilleurs matériels didactiques disponibles ou ceux qui sont les plus appropriés. Grande indépendance intellectuelle requise de la part des enseignants.	Éventail de programmes pédagogiques adapté aux capacités individuelles des élèves; forte progression dans la maîtrise des compétences cognitives.	Malaisie
D	300:1	15 titres de lectures complémentaires disponibles par élève dans chaque école (jusqu'à 40 exemplaires par titre), en plus d'une grande diversité de jeux d'auxiliaires pédagogiques axés sur les programmes, ouvrages de référence, cartes, dictionnaires, extraits de films, leçons sur cassette, documentaires et moyens d'enseignement assisté par ordinateur. Importantes compétences de gestion requises de la part des enseignants, à tous les niveaux.	Développement spontané chez l'élève d'habitudes d'apprentissage; capacité d'explorer de nouvelles idées et de distinguer les arguments solides des autres; forte amélioration de la créativité cognitive; nombreux contacts avec la culture et la science.	Japon États-Unis Suède

Source : Heyneman et Fuller, 1989.

Un système scolaire disposant d'environ trois fois plus de moyens par élève s'apparentera sans doute au système de niveau 2 (il existe quatre niveaux au total), c'est-à-dire de la catégorie B. À ce niveau, chaque élève a généralement accès à un manuel par matière, ce qui correspond à une forte progression, par rapport au niveau précédent, du volume de l'information disponible, et de l'efficacité de l'apprentissage. Toutefois, l'essentiel de l'enseignement reste limité au seul contenu du manuel disponible et relativement indifférencié en fonction du mode d'apprentissage individuel. Les systèmes scolaires de la catégorie B sont incapables d'encourager l'autodidaxie.

Un système scolaire disposant d'environ quarante fois plus de moyens par élève que celui de la catégorie A ressemblera sans doute à celui de la catégorie C. Chaque élève a accès à plusieurs titres de manuels par matière. On attend des enseignants qu'ils en présentent le contenu différemment selon le public et qu'ils s'acquittent en classe de différentes missions. Au lieu d'être de simples « fournisseurs » de données livresques, ils sont censés faire œuvre de « gérants » d'une information tirée d'une multitude de sources.

Enfin, le système scolaire disposant de trois cents fois plus de moyens par élève que celui de la catégorie A aura atteint le niveau de ressources caractéristique de bien des pays de l'OCDE.

Un système scolaire dans cette catégorie aura à sa disposition une grande variété de sources d'information écrites ou électroniques. Autant de conditions dont on attend qu'elles favorisent chez l'élève le foisonnement d'idées nouvelles, l'autodidaxie et la capacité de distinguer entre un argument solide et un argument de peu de poids.

L'agriculture offre une illustration du lien qui existe entre les différentes catégories de systèmes scolaires, d'une part, et l'économie, d'autre part. Les niveaux de productivité, en agriculture, peuvent être rangés dans quatre catégories correspondant à peu près aux produits attendus des quatre types susmentionnés d'éducation de base. Ces catégories sont présentées dans le tableau 2.

Il y a deux siècles, la majeure partie de l'agriculture se classait au niveau A, où l'on n'utilisait que des variétés de semences et des types d'outils d'origine locale, et où les techniques se transmettaient d'une génération à l'autre, à l'intérieur de chaque communauté. Avec l'apparition des engrais, les techniques sont devenues plus complexes, et les connaissances requises pour calculer les taux d'épandage en fonction des conditions hydrologiques et pédologiques ont supposé un niveau d'éducation de base supérieur à celui du niveau A. Cette complexité croissante se vérifie lors de l'apparition de chaque nouvelle variable de l'agriculture — lutte contre les ravageurs des cultures, variétés de semences, contrôle de la qualité et réglementation en matière d'environnement jusqu'à ce que les composantes de la productivité agricole atteignent le niveau D. À ce stade, le niveau d'éducation de base préalable requis s'est lui aussi élevé parallèlement. C'est non pas le nombre d'années d'études effectuées par l'agriculteur qui est la variable principale, mais plutôt le surcroît d'exigences à l'égard de l'éducation de base elle-même (Bishop, 1989). Plus les performances économiques attendues sont complexes, plus on exige une éducation de base de qualité.

Si les ressources monétaires étaient le seul déterminant d'un apprentissage plus efficace, la stratégie d'éducation à adopter serait relativement simple. Or, les

TABLEAU 2. Les quatre stades fondamentaux de la productivité agricole et les connaissances requises.

Niveau	Niveau technologique	Intrants agricoles	Connaissances minimales requises
A	Techniques agricoles traditionnelles transmises de parent à enfant	Variétés de semences et types d'outils locaux	Capacité de faire des additions et soustractions, pas nécessairement acquise à l'école
B	Technologie intermédiaire	Petites quantités d'engrais	Addition, soustraction, division et rudiments de lecture et d'écriture
C	Technologie pleinement améliorée	Variétés à fort rendement; semences éprouvées; calcul du taux d'ensemencement et du taux d'épandage d'engrais et de produits antiparasitaires par unité de surface	Multiplication, division longue et autres opérations mathématiques plus complexes; capacité de lire et d'écrire; rudiments de chimie et de biologie
D	Agriculture totalement fondée sur l'irrigation	Tous les intrants susmentionnés et accès à des puits tubulaires pendant la morte-saison; calcul de taux d'irrigation par unité de surface	Mathématiques; communication écrite indépendante; compréhension poussée de la lecture; capacité d'effectuer des recherches sur des mots et des concepts inconnus; notions de chimie, de biologie et de physique; accès régulier à l'information imprimée et électronique

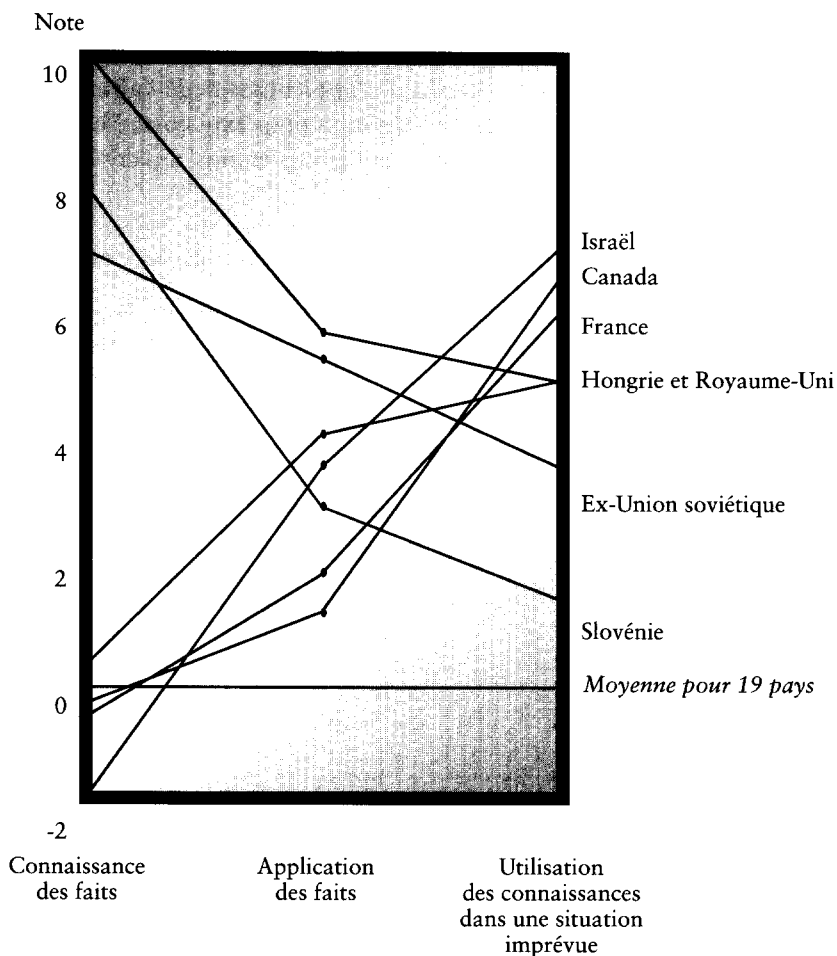
Source : Heyneman, 1990a.

résultats d'études internationales récentes semblent indiquer que l'aspect financier n'est pas le seul facteur de l'efficacité d'un système éducatif. La différence entre les systèmes scolaires des pays à économie planifiée et ceux de pays à économie de marché en est une illustration. La deuxième évaluation internationale des progrès de l'éducation fait apparaître une différence systématique entre les systèmes scolaires efficaces des économies de marché et ceux des économies planifiées. On a déterminé, sur un échantillon total de dix-neuf pays, les sept systèmes scolaires les plus efficaces pour l'enseignement des mathématiques et des sciences (voir figure 3). On a distingué, dans les acquis des élèves, les connaissances factuelles, la capacité à les appliquer et l'utilisation qui en est faite pour résoudre des problèmes nouveaux et imprévus (c'est-à-dire ne figurant pas dans le texte de départ)⁶. Les élèves issus des quatre systèmes scolaires les plus efficaces des pays à économie de marché ont obtenu les moins bons résultats en ce qui concerne le premier critère, de meilleurs résultats pour le deuxième et les meilleurs résultats pour le troisième. Les élèves issus des systèmes scolaires de pays à économie dirigée ont obtenu des résultats inverses, puisqu'ils ont fait montre des meilleures connaissances factuelles, mais des moindres capacités à résoudre des problèmes imprévus. On peut en conclure que les systèmes scolaires des pays à

économie dirigée exigent de leurs élèves un dosage de compétences différent de celui demandé dans les pays à économie de marché. Les systèmes scolaires de ces derniers doivent préparer les élèves à un avenir professionnel incertain où il sera normal d'évoluer entre de multiples occupations et secteurs différents. Les systèmes scolaires des pays à économie dirigée avaient jadis une mission différente. L'économie y était planifiée, l'évolution technique prévisible et, de ce fait, la formation sans grandes incertitudes. Les programmes mettaient l'accent sur l'acquisition d'informations. Un problème se pose du fait que le contexte économique s'est profondément transformé en Europe centrale et orientale, de même que dans l'ex-Union soviétique. Aujourd'hui, l'incertitude professionnelle y est analogue à celle rencontrée

FIGURE 3. Les sept systèmes scolaires les plus efficaces pour l'enseignement des mathématiques et des sciences, et la moyenne pour dix-neuf pays

Du temps du socialisme, l'enseignement privilégiait l'accumulation de connaissances plutôt que leur application



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1996*, p. 149.

dans les économies de marché, de sorte que les systèmes scolaires de cette région du monde doivent désormais relever un défi autre, proche en fait de celui que doivent affronter les systèmes scolaires des économies de marché. Leur efficacité, à l'avenir, dépendra de leur capacité à s'adapter à ces exigences nouvelles.

Mais les principaux axes des programmes diffèrent aussi d'un pays à économie de marché à l'autre. Certains systèmes scolaires attendent des élèves qu'ils acquièrent des compétences plus complexes et plus variées que d'autres. Ainsi, on peut comparer les objectifs des programmes de biologie et de mathématiques en France, d'une part, et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, d'autre part (tableau 3). Une analyse des examens proposés aux élèves au Moyen-Orient et en Afrique du Nord montre que les programmes de mathématiques y ont essentiellement pour but d'apprendre aux élèves à effectuer des opérations courantes, et à en donner la justification et la preuve, alors que, en France, il s'agit, au même âge ou niveau scolaire, d'apprendre également aux élèves à se servir de matériels, à trouver des solutions, à faire des prévisions, des vérifications, des généralisations et des descriptions de problèmes (Valverde, Schmidt et Bianchi, 1996). Des différences du même ordre ont été constatées en biologie. En France, l'enseignement a pour objectifs la transmission de connaissances complexes et thématiques, l'apprentissage de l'abstraction, la déduction de principes scientifiques et leur utilisation pour expliquer, élaborer et utiliser des modèles, la conception de recherches et l'interprétation des données qui en sont issues.

TABLEAU 3. Comparaison des résultats attendus en mathématiques et en biologie en France, et dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN)

Mathématiques	MOAN	France	Biologie	MOAN	France
Représentation	x		Informations simples	x	
Utilisation du matériel		x	Informations complexes		x
Réalisation d'opérations courantes	x	x	Informations thématiques		x
Utilisation de procédures plus complexes	x	x	Abstraction, déduction de principes scientifiques		x
Résolution de problèmes		x	Recours aux principes scientifiques pour expliquer	x	x
Prévision		x	Élaboration et utilisation de modèles		x
Vérification		x	Conception de recherches		x
Généralisation		x	Interprétation et analyse des données		x
Justification et preuve	x	x			
Description/discussion des problèmes		x			

Source : Valverde, Schmidt et Bianchi, 1996.

Les systèmes scolaires des pays les plus riches sont-ils systématiquement plus performants que les autres ? Il est clairement ressorti de la Third International Math and Science Study (TIMSS — Troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences) que les systèmes scolaires disposent de moyens financiers

très variables mais, parallèlement, que l'emploi qu'ils en font donne des résultats eux aussi divergents. Ainsi, dans la colonne A du tableau 4, les pays sont classés par ordre d'importance de leurs dépenses publiques d'éducation par habitant. La colonne B fait apparaître la proportion d'élèves dont les résultats, en huitième année de scolarité, se situent au-dessus de la médiane internationale des quarante et un pays participant à l'exercice TIMSS. La colonne C indique le rapport A/B et donc l'investissement par habitant nécessaire pour accroître de 1 % la proportion d'élèves dont les résultats s'établissent au-dessus de la médiane internationale. Ainsi, la Norvège, pour une dépense de 1 111 dollars des États-Unis par habitant, compte 46 % d'élèves au-dessus de cette barre, ce qui laisse penser que 24 dollars sont investis pour chaque centile d'élèves se situant au-dessus de la médiane. Avec 1 040 dollars par habitant, les États-Unis ont 45 % d'élèves au-dessus de la médiane internationale ; ils investissent donc 23 dollars pour chaque centile dépassant la barre. La Corée, en revanche, dépense 362 dollars par habitant, alors que 82 % de ses élèves sont au-dessus de la médiane internationale, soit un investissement de 4 dollars par centile. En Lettonie, en Lituanie et en Roumanie, l'efficacité est encore plus spectaculaire. Ces pays, qui avaient beaucoup moins de moyens à investir par habitant, ont réussi à faire passer 1 % de leurs élèves au-dessus de la médiane internationale

TABLEAU 4. Dépenses d'éducation et résultats en mathématiques (par ordre d'ampleur des dépenses)

Pays	Dépenses publiques d'éducation par habitant* (A) en dollars	Proportion d'élèves se situant au-dessus de la médiane internationale de mathématiques en 8 ^e année de scolarité (B), en pourcentage	Rapport A/B
Norvège	1 111	46	24
États-Unis d'Amérique	1 040	45	23
Koweït	848	3	287
Singapour	724	94	7
Royaume-Uni, Angleterre	649	48	14
Japon	602	83	7
Israël	584	56	10
République de Corée	362	82	4
Hong Kong	309	80	4
République tchèque	297	70	4
Hongrie	272	60	4
Thaïlande	206	54	4
Rép. isl. d'Iran	183	9	20
Lettonie	147	40	3
Lituanie	71	34	2
Roumanie	55	36	2

* Calculées en multipliant le PNB par habitant (en dollars internationaux) par les dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire.

Source : Beaton *et al.*, 1996.

pour un coût de seulement 2 ou 3 dollars. Selon ce critère, les systèmes scolaires de Lettonie, de Lituanie et de Roumanie ont été plus performants que tous les autres dans l'échantillon mondial. Cela donne à penser que les performances attendues des systèmes scolaires sont, elles aussi, en train de changer. On ne se contente plus désormais de savoir que la scolarisation est universelle ou que les résultats scolaires sont très bons. On a besoin d'informations supplémentaires. Quels sont les objectifs du programme ? Quelle somme investit-on par enfant ? Quelle part de cet investissement profite à telle ou telle classe ? S'il est peut-être prématuré de tirer des conclusions générales de ces résultats, il est raisonnable d'avancer que les systèmes scolaires les plus riches ne sont pas nécessairement les plus efficaces (Howson, 1997 ; Schmidt *et al.*, 1997).

NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT ET SPÉCIALISATIONS : RELATION D'INTERDÉPENDANCE

On peut faire ici l'analogie avec le secteur de la santé. D'une importance incontestablement cruciale, les soins de santé primaires sont pourtant tributaires de l'existence d'un système efficace d'orientation vers des sources de soins, de recherches, d'informations diagnostiques et de formation professionnelle de plus en plus spécialisées. Il en va de même dans l'éducation. Aucun pays n'a pu développer son économie en n'investissant que dans un seul niveau de l'enseignement. Aussi puissantes que soient les raisons d'investir dans l'éducation de base, le faire dans ce seul secteur, au détriment d'autres priorités essentielles de l'enseignement, crée des distorsions. La médiocrité de l'enseignement supérieur nuit à la didactique et à l'administration dans l'ensemble du système. Des statistiques non fiables ou non valables en matière d'éducation entravent la compréhension des progrès accomplis. Une absence de coordination entre les différents niveaux, ou entre le contenu des programmes, celui des manuels, la formation pédagogique et le contenu des examens, nuit à l'efficacité du système éducatif dans son ensemble. La principale objection aux arguments traditionnels en faveur de l'investissement dans l'éducation de base est qu'ils ont omis de prendre en compte ces interdépendances sectorielles et ont créé un ensemble de priorités d'investissement essentiellement artificielles.

Qu'est-ce qui fait qu'un secteur éducatif fonctionne bien ? Quels ingrédients sont indispensables à cette fin ? La réponse à ces questions est illustrée par la figure 4. Tout secteur éducatif comporte trois niveaux essentiels : préobligatoire, obligatoire et postobligatoire. Les caractéristiques idéales en matière de financement et de prestations peuvent être assez différentes à chacun de ces trois niveaux. Les aptitudes et intérêts particuliers retiennent l'attention dès le préscolaire et tout au long de la scolarité, mais les systèmes scolaires les mieux dotés sont à même de leur prêter davantage d'attention que ceux qui sont moins bien lotis. Tout système d'enseignement doit disposer :

- d'écoles capables de réagir rapidement à la demande locale ;
- de matériels didactiques obtenus sur un marché concurrentiel ;
- d'un corps enseignant caractérisé par son professionnalisme ;

- de statistiques descriptives et d'indicateurs d'une qualité internationalement acceptable ;
- d'un financement diversifié quant à ses sources, qui maximise la volonté publique d'investir à l'échelon local, dans le respect de normes générales en matière d'égalité des chances ;
- de services de recherche informatifs.

D'autres caractéristiques sont en outre indispensables dans certaines parties spécialisées du secteur : une formation qualifiante professionnalisée ; la mise en place d'un ensemble de normes « de sortie » et d'examens d'entrée modernes dans l'enseignement supérieur ; un financement pour les établissements à but lucratif.

FIGURE 4. Un secteur de l'éducation cohérent

	Préobligatoire	Obligatoire	Postobligatoire
Aptitudes/intérêts spécialisés			
Écoles réactives			
Matériels compétitifs			
Enseignants de métier			
Statistiques descriptives			
Recherches informatives			
Sources de financement multiples			
— secteur public			
— particuliers			
— ONG			
— établissements à but lucratif			
Normes « de sortie »			
Examens d'entrée modernes			
Compétences/professions spécialisées			

Nouvelles raisons d'investir dans l'éducation

Si investir par niveau d'enseignement crée des distorsions et si la mise en place d'un secteur de l'éducation cohérent est l'objectif final visé, quelles raisons peut-on avoir d'investir dans l'éducation ? Quels arguments sont les plus pertinents au regard des futures exigences économiques et sociales ? Trois nouveaux ordres d'arguments sont avancés. L'un affirme que l'éducation est la source des gains de productivité, mais en invoquant de nouvelles définitions de l'éducation et des mesures de la productivité économique, et un deuxième que l'éducation, pour être efficace, suppose des structures cohérentes et une politique générale propice de la part des pouvoirs publics. Enfin, il y a la théorie selon laquelle l'éducation apporte une contribution propre et identifiable à la cohésion et à la stabilité sociales, nécessaires à la croissance d'une nation.

PRODUCTIVITÉ

La mesure de la productivité individuelle est appelée à changer, à l'avenir, à plusieurs égards. La définition de la qualité de l'éducation sera de plus en plus complexe et détaillée (Vari, 1997 ; Schmidt, McKnight et Raizen, 1997 ; Schmidt *et al.*, 1997a ; 1997b ; Heyneman, 1997b). L'économie traditionnelle ne reconnaît que des mesures grossières du capital humain, qui ne se distinguent entre les individus qu'en fonction du nombre de leurs années de scolarisation. À l'avenir, il faudra déterminer la productivité marginale individuelle en fonction des différences entre les enseignements visés, dispensés et effectivement reçus, des différences qualitatives entre les ressources affectées à ces enseignements et entre les produits recherchés. Ces derniers peuvent être mesurés non seulement en fonction des gains perçus, mais aussi des compétences cognitives précises acquises du civisme, du comportement et des caractéristiques des habitudes de travail, telles que l'assiduité, la créativité et le sens des responsabilités personnelles, ou encore des initiatives familiales et privées (Bishop, 1989).

Outre les nouvelles définitions du capital humain et nouveaux moyens de mesure de la qualité de l'éducation, il conviendra également de se pencher sur les *politiques mises en œuvre sur le marché du travail*. Celles-ci ont une incidence considérable sur la productivité du secteur de l'éducation. Les éléments qui devront retenir l'attention à l'avenir sont de deux ordres. Il s'agira de mieux équilibrer la répartition des responsabilités publiques et privées de la gestion du chômage en parvenant à un consensus sur la question de savoir où s'arrêtent les premières et où commencent les secondes. Trop généreusement indemnisé, le chômage peut en effet fausser la demande d'éducation et permettre au secteur de l'enseignement de rester insensible à l'évolution des besoins de main-d'œuvre. Pour des raisons budgétaires, la part de l'État dans la gestion du chômage va, dans bien des cas, diminuer. Il conviendra désormais de veiller à la transférabilité des régimes de retraite et d'assurance-maladie. Si ceux-ci sont liés à un employeur particulier, le passage d'un emploi à l'autre s'en trouvera gêné. D'une manière générale, il faudra réduire le nombre des réglementations régissant la rotation de la main-d'œuvre. Pour être compétitifs, les employeurs doivent pouvoir embaucher rapidement et efficacement, et les salariés pourraient devoir trouver normal d'aller frapper à de nouvelles portes. Se pose enfin la question de la politique de la jeunesse. Dans bien des cas, l'enseignement technique sert davantage à canaliser les jeunes gens qu'à leur inculquer des compétences. La crainte du chômage des jeunes est bien réelle, et les répercussions politiques de la délinquance juvénile ont de quoi inquiéter. Toutefois, on ne peut faire de l'enseignement professionnel un simple moyen d'empêcher les jeunes de traîner dans la rue (Gill et Heyneman, à paraître). La solution consiste à élaborer une politique de la jeunesse inventive, qui associe les occasions de bénévolat et les obligations communautaires pour favoriser leur engagement social, et à leur offrir des prêts d'étude qui les incitent à pousser plus loin leur instruction.

Certes, il existe, selon les cultures et les pays, de nombreuses différences entre

les politiques en la matière. Il est peu probable que tous les pays parviennent simultanément à la même vision de l'indemnisation du chômage. Notre propos n'est pas, en mentionnant ces difficultés, de donner à penser qu'il n'existe qu'une solution ou qu'une politique valable. Il s'agit plutôt d'insister sur le fait que la productivité des secteurs éducatifs dans le monde entier dépend de l'efficacité et de la fluidité du marché du travail et des politiques qui s'y rapportent.

EFFICACITÉ INTERNE

La liste des domaines communs dans lesquels on pourrait améliorer l'efficacité des secteurs éducatifs peut être très longue, mais il peut être utile d'en mentionner quatre d'emblée : les statistiques descriptives, la production de matériel pédagogique compétitif, la professionnalisation du corps enseignant et la mise en place, dans l'enseignement supérieur, de modalités de financement et de prestations originales.

Les statistiques

Si la qualité et la diversité des statistiques et des indicateurs disponibles en matière d'éducation se sont améliorées dans les pays de l'OCDE, de nombreux autres pays n'ont fait aucun progrès dans ce domaine, quand ils n'ont pas carrément régressé (Heyneman, 1993*b* ; Puryear, 1995 ; BICSE, 1993 ; 1995). Les pays de l'OCDE se sont mis d'accord sur 36 indicateurs en 1992, 38 en 1993 et 49 en 1994. Trente-six de ces indicateurs concernent les ressources et les processus, 13 les contextes et 10 les résultats (OCDE, 1994). Quels autres indicateurs fiables trouve-t-on ailleurs dans le monde ? Le tableau 5 donne la liste des 49 indicateurs disponibles dans les pays de l'OCDE et les compare à ceux qui existent dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Là, environ 60 % de ces indicateurs ne sont pas disponibles ou sont « hypothétiques », ce qui permet de penser qu'ils ne sont pas fiables. Ainsi, les pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ne disposent d'aucun indicateur des résultats des élèves et d'aucune donnée systématique sur les opinions et attentes relatives à l'éducation, et n'ont qu'une idée hypothétique des effets de l'enseignement sur le marché du travail. L'Afrique et l'Amérique latine commencent à se doter de stratégies pour combattre ce problème (Sauvageot, 1992 ; 1993 ; 1996 ; 1997 ; et McMeekin, 1997). Mais il ne suffit pas, pour le résoudre, d'acquérir de nouvelles données. Non seulement il s'agit de disposer de davantage d'indicateurs, mais les exigences de qualité à l'égard des statistiques descriptives courantes doivent, elles aussi, s'élever de plus en plus. De nouvelles normes professionnelles de fiabilité et de validité aujourd'hui en usage dans les pays de l'OCDE devront être appliquées de manière plus générale aux taux d'inscription et de progression, aux définitions de l'alphabétisation et à l'enseignement professionnel, au sujet desquels des informations sont déjà recueillies, mais ne sont pas fiables au regard de ces nouvelles normes.

TABLEAU 5. Liste des indicateurs de l'enseignement de l'OCDE, avec mention de leur disponibilité dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN)

Ressources et méthodes	Disponibles dans les pays de la région MOAN*
Ressources financières	
<i>Dépenses d'éducation</i>	
Dépenses d'éducation par rapport au PIB	Oui
Dépenses des établissements d'enseignement publics et privés	Non
Dépenses d'éducation par élève/étudiant	Non
Répartition des crédits par niveau d'enseignement	Oui
Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital	Oui
<i>Sources de financement de l'éducation</i>	
Fonds publics et fonds privés	Non
Financement public par niveau administratif	Hypothétique
Part de l'éducation dans les dépenses publiques	Oui
Scolarisation	
Scolarisation dans l'enseignement formel	Oui
Éducation préscolaire	Hypothétique
Scolarisation dans le secondaire	Oui
Spécificités du passage du secondaire au supérieur	Oui
Accès à l'enseignement supérieur	Oui
Fréquentation de l'enseignement supérieur	Oui
Éducation permanente et formation des adultes	Non
Processus et personnel	
<i>Temps d'enseignement</i>	
Temps d'enseignement par matière	Non
Heures de cours	Non
<i>Processus scolaires</i>	
Répartition des élèves en groupes dans les classes	Non
<i>Ressources humaines</i>	
Personnel de l'enseignement	Oui
Nombre d'élèves par enseignant	Oui
Temps d'enseignement	Non
Formation des enseignants	Oui
Rémunération des enseignants	Non
Spécificités des enseignants	Non
R-D pédagogique	
Personnel de R-D pédagogique	Non
Dépenses afférentes à la R-D pédagogique	Non
CONTEXTES DE L'ENSEIGNEMENT	
Contexte démographique	
Niveau d'instruction de la population	Oui
Niveau d'instruction par sexe	Oui
Jeunes et ensemble de la population	Oui

Contexte économique et social

Taux d'activité et niveau d'instruction	Oui
Chômage des jeunes et des adultes	Hypothétique
Revenu national par habitant	Oui

Opinions et attentes

Importance des matières inscrites au programme	Non
Importance de certaines qualités	Non
Confiance du public en l'école	Non
Responsabilité éducative de l'école	Non
Considération accordée aux enseignants	Non
Aspects prioritaires de l'action de l'école	Non
Prise de décisions par les établissements scolaires	Non

RÉSULTATS DE L'ENSEIGNEMENT**Au niveau des élèves**

Progrès en lecture	Non
Fréquence de la lecture	Non

Au niveau du système d'enseignement

Réussite à la fin du deuxième cycle du secondaire	Oui
Niveau de formation supérieure	Oui
Diplômes universitaires	Oui
Personnel scientifique	Oui

Au niveau du marché du travail

Chômage et niveau d'instruction	Hypothétique
Niveau d'instruction et salaires	Non
Niveau d'instruction des travailleurs	Hypothétique
Situation au regard de l'emploi des jeunes qui sortent du système d'éducation	Hypothétique

Non = 49 ; Oui = 43 %

* Pour les responsables du Ministère de l'éducation uniquement. Les pays de la région MOAN ne publient généralement pas de statistiques de l'éducation à l'usage du grand public.

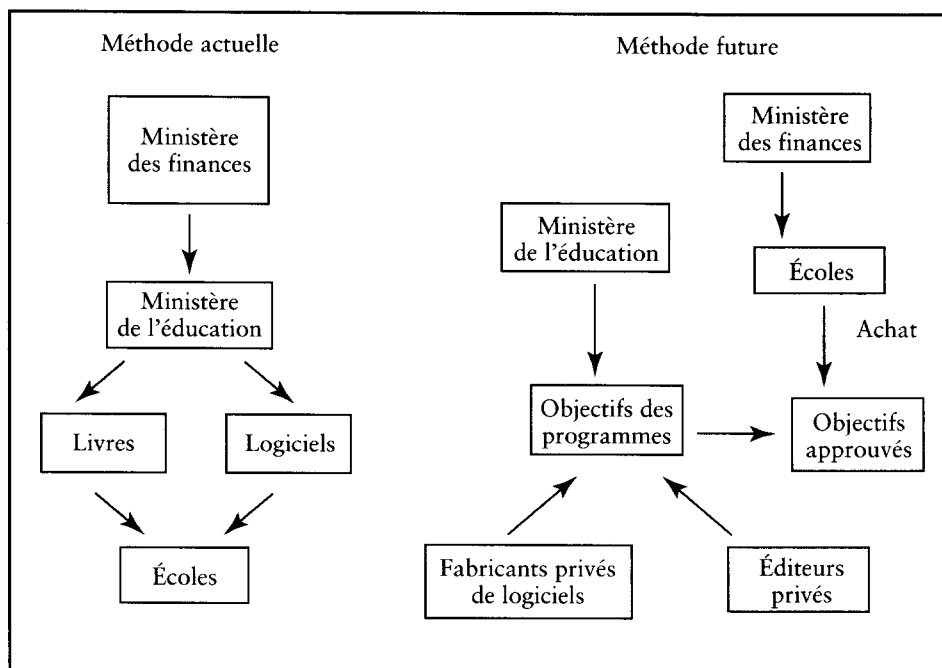
Source : Heyneman, *c* à paraître.

Production de matériel pédagogique dans des conditions concurrentielles

Tout comme celle des produits pharmaceutiques et des engrais, la fabrication de supports pédagogiques imprimés et électroniques constitue une vaste industrie encore en expansion. Cependant, les postulats des politiques gouvernementales en la matière n'ont pas évolué au même rythme que l'industrie et la commercialisation. Dans bien des pays, on estime encore que le matériel pédagogique doit être conçu, fabriqué et livré par le Ministère de l'éducation. Les pays de l'ex-Union soviétique, d'Europe centrale et orientale et bien des pays d'Afrique subsaharienne et d'autres régions du monde défendaient encore ce principe il y a dix ans (Heyneman, 1990*b* ; 1990*c*). Lorsque l'État intervient dans la fabrication de produits, surtout s'il s'agit de pro-

duits largement disponibles dans le secteur privé, il s'ensuit généralement une baisse de leur qualité, une hausse des prix (réels) et une paralysie de l'innovation. Dans les pays de l'OCDE, les Ministères de l'éducation se concentrent le plus souvent sur cinq fonctions essentielles communes à tous les Ministères de ce domaine : i) la définition des objectifs des programmes d'enseignement ; ii) l'approbation du matériel utilisé dans les écoles publiques ; iii) le financement de ce matériel (dans la mesure de leurs moyens) ; iv) la garantie de l'égalité d'accès pour les élèves issus de milieux défavorisés ; et v) la diffusion des résultats des innovations et des progrès auprès du grand public (Heyneman, 1994a ; 1994b). La différence entre les deux conceptions est illustrée par la figure 5.

FIGURE 5. La production de matériel pédagogique : méthode actuelle et méthode future



Source : Heyneman, août 1994.

Professionnalisation des enseignants

La rémunération des enseignants est généralement l'élément moteur des dépenses en matière d'éducation. Par conséquent, la mesure dans laquelle les traitements reflètent les différences d'aptitude professionnelle entre les enseignants détermine largement la réactivité des systèmes d'éducation aux réformes de la pédagogie et des programmes (Chambers, 1985 ; Cohn, 1996 ; Holtman, 1969 ; Murnane, 1984 ; Murnane et Olsen, 1990 ; Kenny et Denslow, 1980 ; Rickman et Parker, 1990 ; Rumberger, 1987 ; Southwick et Gill, 1997 ; Zarkin, 1985 ; Doltan, 1990). Dans la plupart des pays, la structure des rémunérations est établie en fonction du niveau

de formation préalable ou en cours d'emploi des enseignants et du nombre d'années de service. Or, aucune de ces deux variables ne s'avère avoir une influence véritable sur le comportement en salle de classe. Il s'ensuit que l'éducation est perçue par les parents et par les pouvoirs politiques comme imperméable à toute réforme. Comment faire en sorte que les enseignants soient rémunérés correctement et équitablement, mais, en même temps, en fonction de leurs aptitudes professionnelles ?

D'aucuns ont proposé d'instaurer un système de recertification périodique des enseignants au cours de leur carrière, mais avec des différences salariales suffisantes à chaque niveau pour encourager leur formation continue en cours d'emploi. On trouvera une illustration de ce principe dans le tableau 6 ci-dessous.

TABLEAU 6. Professionnalisation des enseignants

PROFESSIONNALISATION DES ENSEIGNANTS														
% atteignant chaque niveau	100		80						50				20	
Barème des traitements (établi par rapport au traitement des stagiaires)	A		B						C				D	
		Exam.*						Exam.*	Exam.*					
Années d'enseignement	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13 14
	Stagiaire		Enseignant d'échelon 1						Enseignant d'échelon 2				Enseignant d'échelon 3	

* Portant sur :

- a) la connaissance de la matière enseignée ;
- b) les connaissances didactiques ;
- c) les performances observées en classe ;
- d) les apports à la profession ou à l'école.

Source : Heyneman, *c* à paraître.

Les enseignants entreraient dans la profession en qualité de stagiaires, rémunérés au « niveau de traitement A ». Au bout d'une ou deux années d'enseignement, ils passeraient leur premier examen d'habilitation, noté en fonction de quatre critères : connaissance de la matière enseignée, connaissances didactiques, performances observées en classe et apports à la profession ou à l'école. Après six ou sept ans de métier, ils pourraient être appelés à passer un nouvel examen d'habilitation, plus difficile cette fois, destiné à évaluer les mêmes composantes, mais en fonction de critères adaptés selon les changements intervenus dans les normes en matière de programmes et de pédagogie. Puis, au bout de onze ou douze ans de service, il

pourrait y avoir un troisième examen assorti d'exigences similaires. Les émoluments versés aux enseignants ayant obtenu les habilitations les plus hautes devraient être suffisamment élevés, par rapport aux niveaux précédents, pour les inciter à rester dans la profession.

Les enseignants et leurs associations pourraient se déclarer favorables à un tel système en arguant, à juste titre, du fait que la rémunération y correspondrait aux compétences constatées. Ils seraient, par conséquent, fondés à revendiquer des traitements plus élevés. Quant aux gestionnaires de l'éducation, ils pourraient souscrire au système au motif qu'il fournirait un mécanisme permettant de faire adopter de nouveaux programmes et méthodes pédagogiques aux enseignants à n'importe quel stade de leur carrière, par une simple modification du contenu des examens de certification. Enfin, les autorités budgétaires pourraient être en faveur d'un tel système et accepter plus volontiers de relever le barème des traitements du fait que le temps passé par les enseignants à étudier en vue des examens pourrait être assimilé à une dépense privée et que les enseignants échouant de manière répétée pourraient quitter le système. Quant au grand public et aux associations de parents d'élèves, ils pourraient appuyer le système parce qu'ils seraient plus assurés de voir les enseignants des écoles locales soumis à des normes rigoureuses au même titre que les membres d'autres professions comparables.

De nombreuses interrogations demeurent cependant. À qui faudrait-il confier la responsabilité de corriger les examens et d'effectuer les inspections dans les écoles ? Peut-être aux associations d'enseignants, aux comités de parents et aux représentants du ministère et de la communauté académique. Quel écart faudrait-il instaurer entre les différentes catégories de traitements ? Peut-être un écart suffisant pour être incitatif. Qu'advierait-il des enseignants en échec ? Peut-être faudrait-il leur demander de quitter l'enseignement compte tenu de l'arrivée dans la profession d'éléments plus jeunes et plus qualifiés. Il s'agit non pas de laisser entendre qu'il n'existe qu'un système possible pour résoudre le problème de la professionnalisation des enseignants, mais plutôt de souligner l'importance cruciale de l'enseignement et de l'enseignant dans l'éducation, et de recommander de faire preuve de créativité pour que les investissements publics dans la rémunération des enseignants correspondent à leurs performances en salle de classe.

Créativité dans le financement et l'organisation de l'enseignement supérieur

Dans les années 60, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur représentait en général moins de 10 % d'une cohorte de naissance, et ce, même en Europe occidentale. Aujourd'hui, il dépasse 30 % en France, 45 % au Royaume-Uni, 49 % en Belgique et 60 % en Finlande et aux États-Unis. En outre, compte tenu des priorités politiques et sociales, on peut s'attendre à de nouvelles augmentations au cours du siècle prochain, en particulier en Amérique du Nord. Parallèlement à ces hausses d'effectifs, on a assisté à un accroissement des attentes en matière de qualité, de bibliothèques, de laboratoires, d'options et de disciplines dans l'enseignement supérieur. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses d'équipement de fonctionnement

de l'enseignement supérieur se montaient à environ 40 milliards de dollars en 1960, 100 milliards en 1980 et 162 milliards en 1993 (dont 54 % pour les États-Unis). Si le prix des études supérieures peut varier sensiblement d'un pays à l'autre, en raison de différences culturelles quant aux attentes relatives à leur financement privé, elles coûtent effectivement plus ou moins la même chose (12 000 dollars hors les frais de logement et de subsistance) dans bien des pays de l'OCDE. Les pays à faibles revenus ont nettement moins de ressources à consacrer à leurs étudiants du supérieur. Par ailleurs, aucun pays n'est satisfait des caractéristiques qualitatives et quantitatives actuelles de l'enseignement supérieur, non plus que de l'équité de la participation aux études de ce niveau (Heyneman, 1994b). Tous veulent améliorer ces trois points.

Or, rares sont les pays où ces améliorations en matière d'accès, d'équité de participation et de qualité peuvent être financées à 100 % par des fonds publics. Un financement public aurait peut-être été admissible à l'époque où moins de 10 % d'une cohorte de naissance était inscrite dans l'enseignement supérieur, mais, aux taux actuels de 30 à 60 %, les contraintes logistiques et budgétaires à prendre en compte exercent sur les finances publiques des pressions supplémentaires sans précédent. La pénurie étant universelle, la nature des réformes à envisager pose désormais un problème de dimension internationale. On peut distinguer quatre grandes catégories de réformes.

La première comprend les réformes découlant de la nécessité de diversifier les prestataires de l'enseignement supérieur (en associant au secteur public le secteur privé et les organismes à but lucratif aussi bien que non lucratif, et en constituant des réseaux internationaux d'universités et d'établissements de formation spécialisés). La deuxième catégorie est celle des réformes répondant à la nécessité de diversifier les modes de financement : perception d'honoraires par les laboratoires, ciblage des bourses destinées aux pauvres, restriction des aides sociales aux étudiants, diversification des droits de scolarité selon les facultés, obtention de revenus de la location ou du crédit-bail de biens, de la commercialisation d'inventions sous droit d'auteur universitaire, et de contrats, subventions et services de conseil. Dans une troisième catégorie, on trouve les réformes issues de la nécessité de renforcer l'efficacité des établissements. Elles consistent notamment à être très attentif aux taux d'encadrement, à faire un usage judicieux des nouvelles technologies, à conclure des arrangements contractuels moins coûteux, à établir des budgets par département et à faire en sorte que les écarts de salaires reflètent la demande dont les étudiants font l'objet sur le marché. La dernière catégorie est celle des réformes tenant à la nécessité de réorienter certaines fonctions publiques, par exemple de réduire les services d'aide sociale pour améliorer les bibliothèques et d'abaisser les subventions au transport pour améliorer l'accès au matériel informatique.

L'enseignement supérieur est, lui aussi, confronté à la nécessité de procéder à des réformes. Il lui faudrait notamment établir un mécanisme d'accréditation des établissements d'enseignement et d'habilitation des professionnels de l'enseignement ; mettre en place un système de concurrence libre et loyale pour l'obtention des aides publiques à la recherche et à l'admission des étudiants ; enfin, se doter de struc-

tures salariales arrêtées au niveau de chaque établissement et en fonction des disciplines. D'autres problèmes consistent à élaborer un système d'unités de valeur attribuées en fonction des cours suivis, à passer de la titularisation à vie aux contrats à durée déterminée, à rendre les prêts aux étudiants transférables d'un établissement à l'autre, à créer d'autres formules de financement par étudiant, à permettre aux universités d'exercer leurs activités en dehors de leur pays d'origine, et à instaurer des mécanismes de reconnaissance internationale des diplômes et des certificats. Il fut un temps où ces questions pouvaient être considérées comme étant d'intérêt local. Or, aujourd'hui, elles sont devenues universelles.

COHÉSION ET STABILITÉ SOCIALES

Les deux grandes raisons d'investir dans l'éducation qui ont été décrites plus haut, à savoir les changements économiques et l'exigence d'efficacité, concernent toutes deux l'économie, l'amélioration marginale des compétences, l'adaptabilité à de nouveaux marchés du travail et la contribution à la croissance économique. La troisième raison, toutefois, est d'ordre non pas économique, mais social. Elle concerne le sens civique, l'acceptation générale des obligations et des responsabilités, et la clarification des droits et privilèges individuels. Ces justifications sociales représentent en fait la contribution de l'éducation à la cohésion et à la stabilité sociales.

Le lien entre « éducation et démocratie » dont parle Dewey (1916) désigne l'influence manifeste de l'éducation sur la rationalité des actes individuels, celle-ci étant opposée à l'obéissance aveugle qui peut caractériser des personnes sans instruction. Depuis l'époque de Dewey, on a fait valoir l'efficacité de l'éducation dans divers domaines, et déployé bien des efforts pour démontrer empiriquement ses effets sur l'individu. Lipset (1959) s'est penché sur la question de savoir comment les écoles pouvaient élargir les horizons de leurs élèves et renforcer chez eux la tolérance et le désir de participer au processus politique. Almond et Verba (1963) ont étudié le lien entre l'allongement et l'amélioration de la qualité des études, d'une part, et la stabilité démocratique d'une nation, d'autre part. Meyer (1970) et Kamens (1988) ont examiné le rapport entre les structures de l'éducation et la stabilité démocratique. Inkeles et Smith (1974) ont travaillé sur la relation entre l'éducation et la participation politique, et Verba, Nie et Kim (1978) sur le lien entre l'éducation et le sens civique individuel. Enfin, Torney-Purta et Schwille (1986) ont analysé le rapport entre, d'une part, l'atmosphère en classe et, d'autre part, le civisme des élèves.

Ces études n'ont pas permis d'isoler, parmi d'autres facteurs, les caractéristiques propres aux systèmes scolaires qui contribuent à la promotion de valeurs démocratiques et à la stabilité des sociétés. Les années 90 ont vu arriver sur la scène mondiale un nouveau groupe de pays indépendants, tous soucieux de participation démocratique. Cette exigence s'est aussi accrue dans bien des régions du monde où le règne du parti unique était autrefois la norme. Ces événements constituent une nouvelle phase de la construction des nations qui diffère cependant de la première, celle des années 60, importante à plusieurs égards. Les citoyens ont désormais accès à l'information mondiale et peuvent y contribuer plus rapidement et plus

facilement qu'auparavant. Par ailleurs, de nouvelles libertés s'accompagnent de pressions intenses en faveur de la stabilité et de la cohésion sociales. Mais la question demeure : quelle part l'éducation peut-elle prendre à cette stabilité ? Cette contribution peut-elle être favorable ?

En général, l'éducation peut contribuer à la stabilité sociale lorsqu'elle se caractérise par les éléments suivants : i) l'égalité des chances pour tous les citoyens ; ii) un consensus des professionnels sur le contenu des programmes d'instruction civique et d'histoire ; iii) des salles de classe et des méthodes pédagogiques empreintes de tolérance à l'égard de tous les groupes ethniques ; et iv) des institutions démocratiques capables de trancher en cas de différend quant à ce qu'il convient d'enseigner⁷. Par ailleurs, si les tensions sociales se font sentir jusque dans les programmes ou dans la gestion des écoles, l'éducation peut servir à les exacerber et menacer la cohésion sociale (Heyneman, 1995c ; *a* à paraître ; *b*). Comment les nations apprennent-elles les méthodes par lesquelles l'éducation peut contribuer à la cohésion sociale plutôt que de l'entraver ? Comment les pays doivent-ils déterminer si leurs systèmes scolaires réussissent aussi bien que ceux d'autres régions du monde dans cette mission constructive ? Quels accords faudrait-il instaurer entre l'école, la famille, les églises, les médias et les dirigeants politiques locaux pour garantir la convergence des vues sur ce qui fait un bon citoyen ? Où les responsables de l'éducation sont-ils censés trouver des idées de réformes dans ce domaine ? La cohésion et la stabilité sociales étant des préoccupations universelles, le souci d'améliorer les modalités et l'efficacité de l'apport de l'éducation en la matière se transforme rapidement en une nouvelle raison d'investir dans l'éducation et, donc, en un nouveau domaine international où l'on exige des réformes inventives.

L'échange international d'idées en matière de réforme de l'éducation

Si bien des choses ont changé depuis la fin des rivalités de la « guerre froide », un changement d'importance majeure concerne les incitations à la distribution d'aide extérieure. En effet, celle-ci ne se justifie plus aussi aisément par la concurrence entre l'Est et l'Ouest. Les problèmes économiques internes comme le chômage, les déficits budgétaires et les déséquilibres commerciaux ont supplanté l'aide extérieure dans la liste des priorités publiques. Entre 1992 et 1996, seize des vingt et un pays donateurs ont réduit leur l'aide extérieure mesurée en pourcentage de leur PIB (Banque mondiale, 1996, p. 13). Cette baisse a été tout aussi sensible en ce qui concerne l'aide en matière d'éducation. Ainsi, entre 1989 et 1994, l'aide à l'éducation (à prix constants) accordée par la France a baissé de 13 %, celle du Royaume-Uni de 16 %, celle des États-Unis de 22 %, celle de la Nouvelle-Zélande de 31 %, celle de la Belgique de 44 % et celle du Canada de 56 % (Bennell et Furlong, 1997, p. 7). En outre, en dépit du très large consensus sur l'importance de l'éducation de base qui s'est dégagé en 1990 de la Conférence de Jomtien (Thaïlande), la part de l'assistance bilatérale affectée à l'éducation de base a, elle aussi, diminué dans bien des cas. Ainsi a-t-elle été réduite de 0,5 % aux États-Unis, 4 % en Norvège, 6 % au Canada et 13 % en

Australie (Bennell et Furlong, 1997, p. 6). L'aide extérieure a donc décliné en termes réels au même titre que, dans bien des cas, la part de cette aide consacrée à l'éducation de base. Pour convaincu qu'on soit de l'importance de l'éducation de base (c'est le cas de l'auteur), il ne semble pas que cet argument ait été suffisamment puissant pour amener à revoir les nombreux autres problèmes et priorités publics importants afin d'accroître l'aide internationale à l'éducation.

Dans les pays donateurs, l'électorat a en général vieilli et est donc davantage préoccupé par des questions de retraite, d'assurance-maladie et de sécurité personnelle. Des doutes ont été émis sur l'efficacité des organismes d'aide au développement et la question de savoir s'ils aidaient vraiment les pauvres. Les organisations non gouvernementales (ONG) pourraient-elles apporter une assistance plus efficace avec moins de bureaucratie ? Auraient-elles les mains plus libres vis-à-vis de gouvernements accusés de corruption et de violations des droits de l'homme ? Et puis il y a les cas où la sécheresse et la guerre civile ont réduit presque à néant l'efficacité des institutions publiques. Les électeurs tendent à considérer que ces situations justifient davantage une aide extérieure. Enfin, il faut mentionner les problèmes économiques de l'ex-Union soviétique, jadis grand pourvoyeur d'aide extérieure à l'Afrique, à l'Asie et à certaines régions d'Amérique latine. L'aide publique au développement restera déterminée par des raisons et des justifications d'ordre humanitaire, mais on peut raisonnablement supposer que d'autres motivations vont également intervenir. Il est probable que l'aide sera dorénavant dispensée et ciblée de manière différente, et qu'elle sera de moindre ampleur.

Qu'advient-il de l'éducation si l'aide traditionnelle diminue ? Une grande partie de la coopération en la matière s'est développée sous les auspices de l'aide internationale. La réduction de cette dernière se traduira-t-elle par une baisse identique de la coopération internationale en matière d'éducation ?

Il existe des raisons de croire que cette coopération internationale est en progression, et ce en dépit du recul de l'aide internationale y afférente (Heyneman, 1993a ; 1995b ; 1997b). Quatre prix Nobel ont été décernés qui traitaient de questions liées au capital humain⁸. Les organismes internationaux ont publié une multitude de rapports sur la situation de l'éducation⁹. On dénombre trois conseils de l'éducation au sein de l'Académie nationale des sciences des États-Unis, outre divers comités du Congrès et les Fondations Carnegie, Spensor, Ford, Ball et Soros. Une initiative de coopération est en cours sur l'éducation en Afrique, il existe une nouvelle Fondation européenne pour la formation, d'importantes initiatives nouvelles au sein de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), de l'Inter-American Dialogue Foundation, de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque asiatique de développement, du Ministère néerlandais de l'éducation, et de la National Foundation for Educational Research (NFER) du Royaume-Uni.

Au National Center for Education Statistics des États-Unis, les dépenses consacrées aux études internationales sont passées de 165 000 dollars en 1988 à 10 millions de dollars pour l'exercice 1993. Il y a aujourd'hui davantage de pays participant aux études de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA) qu'il n'y en a jamais eu depuis trente ans, et la majorité sont consi-

dérés comme en développement. Les projets comprennent des études sur l'alphabétisation, les mathématiques, les sciences et l'instruction civique. Les techniques d'enseignement font désormais l'objet d'analyses comparées internationales menées au moyen de bandes vidéo numérisées. Les grands axes et les objectifs des programmes sont ventilés en composantes de plus en plus spécifiques et de plus en plus significatives du point de vue éducatif. Nombreux sont les pays qui demandent à être associés au projet de coopération de l'OCDE sur les indicateurs de l'enseignement, notamment des pays qui ne sont liés que de manière assez lâche à l'Organisation elle-même. D'autres groupements commerciaux, tels l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique, l'Union européenne et le MERCOSUR, ont entrepris des études comparées des marchés du travail et de la qualité de l'éducation. À quoi correspondent exactement ces nouvelles demandes d'information ? Et pourquoi, parallèlement à un recul de l'aide humanitaire, assiste-t-on aujourd'hui à une progression de la coopération internationale en matière d'éducation ?

Sur quoi les échanges portent-ils ? Qui en sont les acteurs ? Vont-ils se poursuivre ? Le lecteur trouvera ci-après quelques observations sur les origines, le contenu, les protagonistes, les perspectives et les répercussions de l'échange international d'idées sur la réforme des politiques de l'éducation.

LES CAUSES

Les causes ne sont pas les mêmes dans toutes les régions du monde, pas plus qu'elles ne sont statiques. La volonté de disposer d'une main-d'œuvre plus compétitive et de se doter ainsi d'un avantage commercial est peut-être le principal motif d'étude systématique des données sur l'éducation dans les Amériques et en Europe, alors que, en Asie, c'est plutôt le désir de cohésion sociale et, dans l'ex-Union soviétique, le souci d'intégration socio-économique. Dans bien des régions du monde, l'éducation occupe une place de plus en plus éminente à l'ordre du jour politique et fait l'objet d'intenses discussions. Celles-ci portent souvent sur la langue d'enseignement, l'étude de l'histoire, et l'amélioration de l'accès à l'éducation, de sa qualité et de l'équité en la matière. Les idées de réforme des politiques sont particulièrement recherchées du fait que l'insuffisance des ressources publiques est généralement reconnue dans les pays pauvres comme dans les pays riches.

LES PROTAGONISTES

Dans les années 60, l'administration centrale de l'éducation était souvent la seule représentée. Aujourd'hui, toutefois, l'éducation est dans bien des cas décentralisée. Les budgets et les priorités de la politique sont décidés par les autorités locales. C'est particulièrement évident dans les systèmes fédéraux où les États et les administrations scolaires locales sont de plus en plus nombreux à financer et à conduire, de leur propre chef, des évaluations, des projets de recherche et des réexamens des politiques. De même, l'initiative locale ou municipale joue souvent un rôle moteur

dans les systèmes d'éducation centralisés. Elle émane du reste non seulement des autorités éducatives, mais aussi d'entreprises, de mouvements associatifs, d'industries et d'organismes non gouvernementaux locaux. Dans l'enseignement supérieur et dans l'enseignement privé où les décisions de réforme relèvent de plus en plus de la responsabilité individuelle des établissements, ces derniers nouent leurs propres relations internationales. Les fabricants de logiciels éducatifs, les éditeurs et les entreprises de formation sont de plus en plus actifs et exigent des informations nouvelles et à jour sur la taille des marchés de l'éducation dans de nombreux pays. Ensemble, ces nouvelles catégories d'acteurs ont profondément transformé la « vision » des autorités centrales traditionnelles de l'éducation et les intérêts qu'elles expriment.

LE CONTENU

Les ministères de l'éducation se soucient de plus en plus des besoins : i) en idées judicieuses de réforme des politiques ; ii) en statistiques pertinentes et fiables ; iii) en techniques analytiques de pointe ; iv) en sources d'opinions expertes. Cette attitude s'explique moins par un changement de philosophie que par les demandes émanant des groupes locaux et non gouvernementaux œuvrant dans le domaine de l'éducation. Les idées des autorités centrales ou fédérales sur ce qui constitue une réforme valable peuvent certes varier d'un endroit à l'autre, mais toutes ont en commun cette caractéristique importante qu'elles doivent répondre à la demande intérieure d'informations internationales.

PERSPECTIVES ET RÉPERCUSSIONS

Aussi longtemps qu'il y aura pénurie de ressources publiques pour financer les exigences d'éducation publique, les idées de réformes feront l'objet d'un échange international. On peut donc s'attendre à ce que la demande progresse pendant une bonne partie du siècle prochain. En outre, on peut penser aussi que cette demande va continuer à transformer les schémas traditionnels des relations internationales (axés sur les intérêts du Nord ou du Sud, ceux des économies planifiées ou des économies de marché, d'aires géographiques ou de blocs linguistiques, ou encore déterminés par des liens coloniaux ou historiques). À ces facteurs de liens traditionnels pourraient bien se substituer progressivement les intérêts de partenaires ou de concurrents commerciaux et des préoccupations similaires en matière d'éducation — par exemple, la diversification de l'enseignement, l'expérimentation de formules de bons et de prêts, etc.

Cet échange pourrait bien avoir de profondes répercussions. Les demandes des pays en développement pourraient changer de nature, quittant le domaine de l'assistance financière pour s'orienter vers celui des nouvelles idées de réforme des politiques. Cette évolution se répercutera, à son tour, sur les fonctions des organismes internationaux œuvrant dans le domaine de l'éducation, qui devront répondre à ces exigences tout comme les instances nationales ont dû répondre aux demandes locales. Les changements en question pourraient bien peser sur la nature de leurs

fonctions et mandats, et sur celle du personnel dont ils devront se doter pour assurer ces nouvelles missions. On peut s'attendre à ce que des pressions du même ordre s'exercent sur les organismes d'aide bilatérale au développement s'occupant d'éducation. Avec la baisse générale de l'aide extérieure, cette assistance risque, dans sa nature et ses justifications, d'être dictée par les demandes internes dans le domaine de l'éducation plutôt que par des motifs strictement humanitaires. Ces organismes d'aide extérieure pourraient donc devoir tisser des liens plus étroits avec les ministères nationaux de l'éducation et recruter du personnel qui soit au fait des expériences nationales en matière de politiques de l'éducation.

Résumé

La diminution de l'aide extérieure à l'éducation peut être considérée comme dramatique. Par ailleurs, la place plus importante prise par l'éducation dans le débat national et le renforcement des échanges d'idées techniques en matière de réforme de l'éducation peuvent être jugés profitables. Les organismes d'aide au développement et les organisations internationales habitués à œuvrer sur la base des motifs traditionnels d'investissement dans l'éducation auront certainement des difficultés à s'adapter à ces nouvelles fonctions. Cependant, la réussite de leur adaptation sera en fin de compte bénéfique pour le domaine de l'éducation.

Notes

1. Les opinions exprimées ici sont strictement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale ou de l'une de ses institutions affiliées, quelle qu'elle soit.
2. Est-il inévitable que les pays à faible revenu investissent dans l'éducation proportionnellement à leurs modiques moyens ? Si un pays investissait dans l'éducation proportionnellement plus que d'autres ayant un PIB par habitant équivalent, l'effet serait-il notable ? L'expérience des trois dernières décennies donne à penser que les pays pauvres qui investissent dans l'éducation « plus que ce que l'on pourrait attendre d'eux » enregistrent des taux de croissance économique supérieurs. Cela semble être une explication importante des performances économiques récentes de l'Asie de l'Est (Banque mondiale, 1993).
3. Les données relatives aux taux de rendement, les méthodes d'analyse et les interprétations courantes ont été mises en question par Bennell, 1995 ; 1996a ; 1996b ; 1996c ; Curtin, 1996a ; 1996b ; Colclough, 1996 ; Hammer, 1996 ; Birdsall, à paraître ; et Heyneman, 1995a.
4. Ces analyses ont été conduites à l'origine par les méthodes ordinaires de calcul des moindres carrés ou d'analyse de régression. Par la suite, certains ont fait valoir que les techniques analytiques multiniveaux permettraient de prendre en compte de nouveaux types d'influences sur l'apprentissage et, de ce fait, modifieraient les résultats (Heyneman, 1989 ; Riddell, 1989). Au cours des dix dernières années, seize analyses multiniveaux ont été réalisées se limitant chacune à l'exemple d'un seul pays (Riddell, 1997, p. 198). Par ailleurs, après deux décennies d'utilisation de grands ensembles de

- données pour analyser l'impact de l'école et du milieu familial sur les résultats scolaires, on a tendance à penser que les résultats varient selon les pays et les matières, et en fonction du sexe, de l'âge et de la classe (Heyneman, 1997a).
5. La corrélation entre l'influence de la qualité de l'école et le PNB par habitant est $r = -0,72$ ($P < 0,001$) (Heyneman et Loxley, 1983a).
 6. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1996 : de l'économie planifiée à l'économie de marché*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 148-149
 7. Il est important d'assurer l'égalité des chances tant aux yeux du public qu'en ce qui concerne les résultats mesurés (Heyneman, 1980 ; 1982 ; Heyneman et Loxley, 1983b). L'un des moyens essentiels d'y parvenir sur ces deux plans consiste à mettre en place un système moderne d'examen d'entrée dans l'enseignement supérieur qui soit perçu par le public comme juste, précis et d'un coût abordable (Heyneman, 1979 ; 1983 ; 1987 ; Heyneman et Ransom, 1990 ; Plomp et Voogt, 1994).
 8. Edward Dennison, Jan Tinbergen, T. W. Schultz et Gary Becker.
 9. Programme des Nations Unies pour le développement, 1990 ; Organisation internationale du travail, 1989 ; Centre de recherches sur le développement international et Agence canadienne pour le développement international, 1982 ; Commission interinstitutions, Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (PNUD, UNESCO, Banque mondiale), 1990 ; Commission interinstitutions et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, juin 1990 ; Hawes et Coomb, 1986 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 1992 ; Carnoy, 1992 ; Thorsby et Gannicott, 1990 ; Banque mondiale, 1988 ; 1990 ; 1991 ; Singapour, 1987.

Références

- Almond, G. A. ; Verba, S. 1963. *The civic culture* [La culture civique]. Princeton, Princeton University Press.
- Beaton, A. E. et al. 1996. *Mathematics achievement in the middle school years : IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)* [Résultats en mathématiques dans les classes du premier cycle du primaire : troisième étude internationale de l'IEA sur les mathématiques et les sciences (TIMSS)]. Chestnut Hill, Massachusetts, TIMSS International Study Center, Boston College.
- Bennell, P. 1995. *Rates of return to education in Asia : a review of the evidence* [Taux de rendement de l'éducation en Asie : état des lieux]. Brighton, Royaume-Uni, University of Sussex, Institute of Development Studies.
- . 1996a. « Privatization, choice and competition : the World Bank's reform agenda for vocational education and training in sub-Saharan Africa » [Privatisation, choix et concurrence : le programme de réformes de la Banque mondiale pour l'enseignement professionnel et la formation en Afrique subsaharienne]. *Journal of international development* (Washington D. C.), vol. 8, n° 13, p. 467-487.
- . 1996b. « Rates of return to education : does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa ? » [Taux de rendement de l'éducation : le schéma classique prédomine-t-il en Afrique subsaharienne ?]. *World development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 24, n° 1, p. 183-199.
- . 1996c. « Using and abusing rates of return : a critique of the World Bank's 1995 education sector review » [Usage et abus des taux de rendement : critique de l'examen du

- secteur de l'éducation mené en 1995 par la Banque mondiale]. *International journal of educational development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 16, n° 3, p. 235-249.
- Bennel, P. ; Furlong, D. 1997. *Has Jomtien made any difference ? Trends in donor funding for education and basic education since the late 1980s* [La conférence de Jomtien a-t-elle changé les choses ? Évolution de l'apport des donateurs au financement de l'éducation et de l'éducation de base depuis la fin des années 80]. Brighton, Royaume-Uni, University of Sussex, Institute for Development Studies.
- Birdsall, N. À paraître. « Public spending on higher education in developing countries : too much or too little ? » [Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur dans les pays en développement : trop ou trop peu ?]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 15, n° 4.
- Bishop, J. H. 1989. « Is the test score decline responsible for the productivity growth decline ? » [La dégradation des résultats aux examens est-elle responsable du ralentissement de l'accroissement de la productivité ?]. *American economic review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 79, p. 178-197.
- Board on International Comparative Studies in Education. 1993. *A collaborative agenda for improving international comparative studies in education* [Un programme en collaboration pour l'amélioration des études comparées internationales dans le domaine de l'éducation]. Washington, D. C., National Research Council.
- . 1995. *Worldwide education statistics : enhancing UNESCO's role* [Statistiques mondiales de l'éducation : renforcer le rôle de l'UNESCO]. Washington, D. C., National Academy Press.
- Carnoy, M. 1992. *The case for investing in basic education* [Investir dans l'éducation de base : pourquoi ?]. New York, UNICEF.
- Centre de recherches pour le développement international (CRDI) ; Agence canadienne de développement international. *Le financement du développement éducationnel*. Ottawa, CRDI.
- Chambers, J. G. 1985. « Patterns of compensation of public and private school teachers » [Les modalités de rémunération des professeurs des enseignements primaire et secondaire, public et privé]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 4, p. 291-310.
- Cohn, E. 1996. « Methods of teacher remuneration : merit pay and career ladders » [Méthodes de rémunération des enseignants : la rémunération au mérite et les échelles de carrière]. Dans : Becker, W. E. ; Baumol, W. J. (dir. publ.). *Assessing educational practices : the contribution of economics* [L'évaluation des pratiques éducatives : contribution de l'économie], p. 209-238. Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Colclough, C. 1996. « Education and the market : which parts of the neo-liberal solution are correct ? » [Éducation et marché : quels éléments de la solution néolibérale sont valables ?]. *World development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 24, n° 4, p. 589-610.
- Commission interinstitutions. 1990. Conférence mondiale sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux. (Rapport final.)
- Curtin, T. R. C. 1996a. « Fallacy and fraud in human capital theory » [Sophismes et fraude dans la théorie du capital humain]. *Papua New Guinea journal of education* (Papouasie-Nouvelle-Guinée), vol. 11, n° 2, p. 66-78.
- . 1996b. « Project appraisal and human capital theory » [Évaluation de projets et théorie du capital humain]. *Social investment forum* (Boston, Massachusetts), vol. 11, n° 2, p. 73-78.

- Dewey, J. 1916. *Democracy and education* [Démocratie et éducation]. New York, Dutton.
- Dolton, P. J. 1990. « The economics of UK teacher supply : the graduate's decision » [L'économie de l'offre d'enseignants au Royaume-Uni : la décision du diplômé]. *Economic journal* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 100, p. 91-104.
- Gill, I. ; Heyneman, S. P. À paraître. « Egypt : reforming vocational education and training to meet private sector skill demands » [Égypte : réformer l'enseignement et la formation professionnels pour répondre aux besoins de compétences du secteur privé]. Dans : Gill, I. ; Fluitman, F. ; Dar, A. (dir. publ.). *Constraints in reform of vocational education and training* [Les contraintes de la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels]. Washington, D. C., Banque mondiale et Organisation internationale du travail.
- Golladay, F. et al. 1995. *A human capital strategy for competing world markets* [Une stratégie du capital humain pour des marchés mondiaux en concurrence]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document du Département technique pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.)
- Hammer, J. 1996. *The public economics of education* [Économie publique de l'éducation]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document du Département de la recherche sur les politiques.)
- Hawes, H. ; Coomb, T. (dir. publ.). 1986. *Education priorities and aid responses in sub-Saharan Africa* [Priorités de l'éducation et aide en Afrique subsaharienne]. Londres, Overseas Development Administration.
- Heyneman, S. P. 1979. « Why impoverished children do well in Uganda schools » [Pourquoi les enfants pauvres réussissent dans les écoles ougandaises]. *Comparative education* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 15, n° 2, p. 175-185.
- . 1980. « Planning the equality of educational opportunity between regions » [La planification de l'égalité régionale des chances dans le domaine de l'éducation]. Dans : Carron, G. ; Chau, T. N. (dir. publ.). *Regional disparities in educational development : a controversial issue* [Disparités régionales dans le développement de l'éducation : un problème controversé]. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- . 1982. « Resource availability, equality, and educational opportunity among nations » [Disponibilité de ressources, égalité et perspectives d'avenir en matière d'éducation dans différentes nations]. Dans : Anderson, L. ; Windham, D. (dir. publ.). *Education and new issues in the analysis and planning of postcolonial societies* [L'éducation et les nouveaux problèmes d'analyse et de planification des sociétés postcoloniales]. Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- . 1983. « Education during a period of austerity : Uganda, 1971-1981 » [L'éducation en période d'austérité : l'Ouganda, 1971-1981]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 27, n° 3, p. 403-413.
- . 1987. *Uses of examinations in developing countries : selection, research and education sector management* [Le recours aux examens dans les pays en développement : sélection, recherche et gestion du secteur de l'éducation]. *International journal of educational development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 7, n° 4, p. 251-263.
- . 1989. « Multi-level methods for analyzing school effects in developing countries » [Méthodes multiniveaux d'analyse des effets de l'école dans les pays en développement]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), p. 498-504.
- . 1990a. « Economic crisis and the quality of education » [Crise économique et qualité

- de l'éducation]. *International journal of educational development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 10, n° 2-3, p. 115-129.
- . 1990b. « Protection of the textbook industry in developing countries : in the public interest ? » [La protection de l'édition scolaire dans les pays en développement : est-elle dans l'intérêt général ?]. *Book research quarterly* (New Brunswick, New Jersey), p. 3-11.
- . 1990c. « The textbook industry in developing countries » [L'édition scolaire dans les pays en développement]. *Finance and development* (Washington, D. C.), p. 28-29.
- . 1993a. « Comparative education : issues of quantity, quality and source » [Éducation comparée : problèmes quantitatifs, qualitatifs et de source]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 37, p. 372-388.
- . 1993b. « Educational quality and the crisis of educational research » [Qualité de l'éducation et crise de la recherche pédagogique]. *International review of education* (Dordrecht, Pays-Bas), vol. 39, n° 6, p. 511-517.
- . 1994a. *Education in the Europe and Central Asia region : policies of adjustment and excellence* [L'éducation dans la région Europe et Asie centrale : politiques d'ajustement et excellence]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document of the Office of the Vice President Europe and Central Asia Region, #IPD-145.)
- . 1994b. *Issues of education finance and management in ECA and OECD countries* [Questions de financement et de gestion de l'éducation dans les pays de la CEA et de l'OCDE]. Washington, D. C., Banque mondiale. (HRO working paper, n° 26.)
- . 1995a. « L'économie de l'éducation : désillusions et espoirs ». *Perspectives* (Paris), vol. XXV, n° 4, p. 611-642.
- . 1995b. « International education cooperation in the next century » [Coopération internationale en matière d'éducation au siècle prochain]. *CIES newsletter*, n° 109.
- . 1995c. « Thoughts on social stabilization » [Réflexions sur la stabilisation sociale]. Dans : CIVITAS (dir. publ.). *Strengthening citizenship and civic education, East and West* [Le renforcement du sens de la citoyenneté et l'éducation civique, à l'Est et à l'Ouest], p. 70-74. Washington, D. C., United States Information Agency.
- . 1997a. « Jim Coleman : a personal story » [Jim Coleman : un cas personnel]. *Educational researcher* (Washington, D. C.), 2C, n° 1, p. 28-30.
- . 1997b. *Using TIMSS in a world of change* [L'utilisation de la troisième étude internationale de l'IEA sur les mathématiques et les sciences dans un monde en mutation]. Document présenté à l'Académie nationale des sciences, Washington, D. C.
- . À paraître a. « Educational choice in Eastern Europe and the former Soviet Union » [Choix éducatifs en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique]. *Education economics* (Abingdon, Royaume-Uni).
- . À paraître b. « Educational co-operation between nations in the next century » [Coopération internationale en matière d'éducation au siècle prochain]. *Festschrift for Professor Wolfgang Mitter*. Frankfurt, Deutsches Institut für Internationale Paedagogische Forschung.
- . À paraître c. « The quality of education in the Middle East and North Africa » [La qualité de l'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord]. *International journal of educational development* (Oxford, Royaume-Uni).
- Heyneman, S. P. ; Fuller, B. 1989. « Third world school quality : current collapse, future potential » [Qualité scolaire dans le tiers monde : effondrement actuel, potentiel futur]. *Educational researcher* (Washington, D. C.), vol. 18, n° 2, p. 12-19.
- Heyneman, S. P. ; Loxley, W. 1983a. « The distribution of primary school quality within high

- and low-income countries » [La répartition de la qualité de l'enseignement primaire au sein des pays à revenu élevé et à faible revenu]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 27, n° 1.
- ; —. 1983b. « The effect of primary school quality on academic achievement across twenty-nine high- and low-income countries » [Effet de la qualité des écoles primaires sur les résultats scolaires dans vingt-neuf pays à revenu élevé ou faible]. *American journal of sociology* (Chicago), vol. 88, n° 6, p. 1162-1194.
- Heyneman, S. P. ; Ransom, A. 1990. « Using examinations to improve the quality of education » [Comment utiliser les examens pour améliorer la qualité de l'éducation]. *Education policy* (Washington, D. C.), vol. 4, n° 3, p. 177-192.
- Holtman, A. G. 1969. « Teacher salaries and the economic benefits of search » [Rémunération des enseignants et avantages économiques de la recherche]. *Journal of human resources* (Madison, Wisconsin), vol. 4, p. 93-103.
- Howson, G. 1997. *Mathematics textbooks : a comparative study of grade 8 texts* [Manuels de mathématiques : étude comparée des manuels utilisés en huitième année]. Vancouver, Colombie britannique, Pacific Educational Press. (TIMSS monograph series, n° 3.)
- Inkeles, A. ; Smith, D. H. 1974. *Becoming modern* [Devenir moderne]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Kamens, D. 1988. « Education and democracy : a comparative institutional analysis » [Éducation et démocratie : analyse institutionnelle comparée]. *Sociology of education* (Washington, D. C.), vol. 61, p. 114-127.
- Kenny, L. W. ; Denslow, D. A. 1980. « Compensating differentials in teachers' salaries » [Compenser les différentiels de traitements des enseignants]. *Journal of urban economics* (San Diego), vol. 7, p. 198-207.
- Lipset, S. M. 1959. « Some social prerequisites of democracy : economic development and political legitimacy » [Quelques préalables sociaux à la démocratie : développement économique et légitimité politique]. *American political science review* (Washington, D. C.), vol. 53, p. 69-105.
- McMeekin, R. W. 1997. « Education statistics in Latin America and the Caribbean » [Statistiques de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes]. Santiago, UNESCO/Ford Foundation. (Document ronéoté.)
- Meyer, J. W. 1970. « The charter : conditions of diffuse socialization in schools » [La charte : les conditions d'une socialisation diffuse dans les écoles]. Dans : Scott, W. R. (dir. publ.). *Social processes and social structure* [Processus sociaux et structure sociale], p. 564-578. New York, Hold, Reinhard and Winston.
- Murnane, R. J. 1984. « Selection and survival in the teacher labor market » [Sélection et survie sur le marché du travail des enseignants]. *Review of economics and statistics* (Amsterdam), LXVI, p. 513-518.
- Murnane, R. J. ; Olsen, R. J. 1990. « Effects of salaries and opportunity costs on duration in teaching : evidence from North Carolina » [Effets des traitements et des coûts d'opportunité sur la durée d'exercice du métier d'enseignant : le cas de la Caroline du Nord]. *Journal of human resources* (Madison, Wisconsin), vol. 25, p. 106-124.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1995. *Regards sur l'éducation. Indicateurs des systèmes d'enseignement de l'OCDE*. Paris, OCDE.
- Organisation internationale du travail. *Rapport international du travail*, 1989. Genève, BIT.
- Plomp, T. ; Voogt, J. 1994. *Entrance to higher education : problems and dilemmas with the*

- transition from secondary to tertiary education in the Russian Federation* [L'entrée dans l'enseignement supérieur : problèmes et dilemmes du passage du second au troisième degré de l'enseignement dans la Fédération de Russie]. Enschede (Pays-Bas), University of Twente.
- Puryear, J. 1995. « International education statistics and research : status and problems » [Statistiques internationales de l'éducation et recherche : situation et problèmes]. *International journal of educational development* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 15, n° 1, p. 79-91.
- Rickman, B. D. ; Parker, C. D. 1990. « Alternative wages and teacher mobility : a human capital approach » [Options en matière de rémunération et mobilité des enseignants : analyse sous l'angle du capital humain]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 9, p. 73-79.
- Riddell, A. R. 1989. « An alternative approach to the study of school effectiveness in Third World countries » [Autre approche de l'étude de l'efficacité scolaire dans les pays du tiers monde]. *Comparative education review* (Oxford, Royaume-Uni), vol. 33, n° 4, p. 481-498.
- . 1997. « Assessing designs for school effectiveness research and school improvement in developing countries » [Évaluation de modèles de recherche sur l'efficacité scolaire et l'amélioration des écoles dans les pays en développement]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 41, n° 2, p. 178-206.
- Rumberger, R. W. 1987. « The impact of salary differentials on teacher shortages and turnover : the case of mathematics and science teachers » [L'incidence des différentiels de traitements sur les pénuries d'enseignants et le taux de rotation : le cas des enseignants de mathématiques et de sciences]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 6, p. 389-399.
- Sauvageot, C. 1992. *Primary education in Lesotho : indicators* [L'enseignement primaire au Lesotho : indicateurs]. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- . 1993. *L'enseignement fondamental au Mali : indicateurs*. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- . 1996. *Development of indicators for educational planning in Eastern and Southern Africa* [Élaboration d'indicateurs pour la planification de l'éducation en Afrique de l'Est et en Afrique australe]. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- . 1997. *Des indicateurs pour la planification de l'éducation : un guide pratique*. Paris, UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.
- Schmidt, W. H. et al. 1997a. *Characterizing pedagogical flow : an investigation of mathematics and science teaching in six countries* [Caractériser le flux pédagogique : étude de l'enseignement des mathématiques et des sciences dans six pays]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- . 1997b. *Many visions, many aims. Volume I : a cross-national exploration of curricular intentions in school mathematics* [Visions multiples, buts multiples. Volume 1 : exploration transnationale des objectifs des programmes scolaires de mathématiques]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Schmidt, W. H. ; McKnight, C. C. ; Raizen, S. A. 1997. *A splintered vision : an analysis of U.S. mathematics and science curricula* [Une vision fragmentée : analyse des programmes de mathématiques et de sciences aux États-Unis]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

- Singapour. Ministère de l'éducation. 1987. *Towards excellence in schools* [Vers l'excellence dans les écoles].
- Southwick, Jr., L. ; Gill, I. S. 1997. « Unified salary schedule and student SAT scores : adverse effects of selection in the market for secondary school teachers » [Barème de traitements unifié et résultats des élèves aux tests SAT : effets néfastes de la sélection sur le marché des enseignants du secondaire]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 16, n° 2, p. 143-153.
- Thorsby, C. D. ; Gannicott, K. 1990. *The quality of education in the South Pacific* [La qualité de l'éducation dans le Pacifique Sud]. Canberra, National Centre for Development Studies.
- Torney-Purta, J. ; Schwille, J. 1986. « Civic values learned in school : policy and practice in industrialized nations » [Valeurs civiques apprises à l'école : politique et pratique dans les nations industrialisées]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 30, n° 1, p. 30-49.
- UNESCO. 1991. *Rapport mondial sur l'éducation, 1991*. Paris, UNESCO.
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 1990. *Protéger les enfants du monde : un appel à l'action*. New York, Rockefeller Foundation. (Documents sur la politique de l'enseignement primaire.)
- . 1992. *La situation des enfants dans le monde*. New York, UNICEF.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 1990. *Rapport mondial sur le développement humain*. New York, Oxford University Press.
- Valverde, G. A. ; Schmidt W. H. ; Bianchi, L. J. 1996. *An exploratory analysis of the content and expectation for student performance in selected mathematics and biology school-leaving examinations from the Middle East and North Africa region* [Analyse exploratoire du contenu et des attentes en matière de performances des élèves dans certains examens de fin d'études en mathématiques et en biologie au Moyen-Orient et dans la région d'Afrique du Nord]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document ronéoté.)
- Vari, P. (dir. publ.). 1997. *Are we similar in math and science ? A study of grade 8 in nine Central and Eastern European countries* [Sommes-nous égaux face aux mathématiques et aux sciences ? Étude portant sur la huitième année de scolarité dans neuf pays d'Europe centrale et orientale]. Budapest, Orszagos Kozoktatasi Inteznet.
- Verba, S. ; Nie, N. ; Kim, J. 1978. *Participation and political equality : a seven nation comparison* [Participation et égalité politique : comparaison de sept pays]. Londres, Cambridge University Press.
- Banque mondiale. 1980. *Rapport sur le développement dans le monde, 1980 : l'adaptation et la croissance pendant les années 80*. Washington, D. C., Banque mondiale.
- . 1988. *L'éducation en Afrique subsaharienne : pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*. Washington, D. C., Banque mondiale. (Étude de politique générale de la Banque mondiale.)
- . 1990. *L'enseignement primaire*. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document de politique générale de la Banque mondiale.)
- . 1991. *L'enseignement technique et la formation professionnelle*. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document de politique générale de la Banque mondiale.)
- . 1993. *Le miracle de l'Asie de l'Est : croissance économique et politiques publiques*. New York, Oxford University Press, Inc.
- . 1995a. *Revendiquer l'avenir : le choix de la prospérité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*. Washington, D. C., Banque mondiale.

- . 1995b. *Regional perspectives on the World Development Report : will Arab workers prosper or be left out in the 21st century ?* [Perspectives régionales sur le Rapport sur le développement dans le monde : les travailleurs arabes vont-ils prospérer ou être les laissés-pour-compte au XXI^e siècle ?] Washington, D. C., Banque mondiale.
 - . 1995c. *Rapport sur le développement dans le monde 1995 : le monde du travail dans une économie sans frontières*. Washington, D. C., Banque mondiale.
 - . 1996. *Global economic prospects and the developing countries* [Perspectives économiques mondiales et pays en développement]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- Zarkin, G. A. 1985. « Occupational choice : an application to the market for public school teachers » [Le choix d'un métier : étude appliquée au marché des enseignants des écoles publiques]. *Quarterly journal of economics* (Cambridge, Massachusetts), p. 409-446.

D O S S I E R

**RÉFORME
DE L'ÉDUCATION :
LE POINT DE VUE
DES DÉCIDEURS**

LE CHANGEMENT

EN ÉDUCATION

DU POINT DE VUE DES

DÉCIDEURS

*Juan Carlos Tedesco*¹

Introduction

Dans les discussions qui ont cours sur les processus de changement de l'éducation, les voix les plus fréquemment écoutées sont celles des chercheurs. Leurs analyses sont en général postérieures aux événements provoqués par les réformes et visent le plus souvent à cerner les limites de ces transformations ou à expliquer leur échec. En revanche, les principaux acteurs s'expriment habituellement *avant* ou *pendant* les processus pour les justifier, pour convaincre ou informer le public de ce qu'ils sont en train de faire. Contrairement aux chercheurs, il est rare que les acteurs du changement tentent d'expliquer les difficultés qu'ils rencontrent ou s'efforcent de mettre en place des mécanismes institutionnels pour tirer les leçons des expériences réalisées. Ce phénomène aboutit à un appauvrissement mutuel. Les chercheurs connaissent mal les caractéristiques propres de la gestion du changement éducatif et les politiques chargés de l'éducation ne disposent pas d'un capital de connaissances systématisées, auquel ils pourraient avoir recours ou qu'ils pourraient enrichir de leur expérience².

Langue originale : espagnol

Juan Carlos Tedesco (Argentine)

Aujourd'hui directeur du Bureau international d'éducation de l'UNESCO, à Genève, il a été directeur du Bureau régional de l'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (OREALC), et professeur à l'Université de La Plata (Argentine) ainsi qu'à la Faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO). Ses travaux de recherche portent sur la sociologie de l'éducation et le processus de développement. Il est l'auteur de *Educación y sociedad en Argentina* [Éducation et société en Argentine] (1971), *Conceptos de sociología de la educación* [Concepts de sociologie de l'éducation] (1980), *El desafío educativo : calidad y democracia* [Le défi de l'éducation] (1986) et *El nuevo pacto educativo* [Le nouveau pacte de l'éducation] (1995).

C'est pourquoi ce numéro de *Perspectives* s'est donné pour tâche de contribuer à une meilleure compréhension du processus de changement de l'éducation à partir des témoignages recueillis auprès des acteurs mêmes de ce processus. La méthode appliquée est relativement simple. On a dressé une liste de responsables politiques des ministères de l'éducation des diverses régions du monde (ministres ou vice-ministres en exercice ou ayant quitté leurs fonctions tout récemment) et on leur a demandé de rédiger un texte répondant à trois questions fondamentales :

- a) Quelles sont ou quelles ont été les priorités pendant votre gestion et comment ont-elles été définies ?
- b) Quelles sont ou quelles ont été les relations avec les différents secteurs concernés par la réforme de l'enseignement (syndicats, partis politiques, chercheurs, médias, etc.) ?
- c) Quelles leçons avez-vous tirées de votre expérience ?

Huit ministres ou vice-ministres en exercice et trois anciens ministres ont accepté de communiquer leurs réflexions. Dans le cas de la région Asie et Pacifique, deux experts — dont l'un a été vice-ministre de l'éducation de son pays — ont élaboré un bilan de la situation à partir d'entretiens avec de hauts fonctionnaires de dix-neuf pays. Le choix même des personnes et leur acceptation de participer à l'exercice proposé ont mis en lumière certaines caractéristiques importantes du comportement des responsables des décisions concernant l'éducation : difficulté à s'organiser pour réfléchir et écrire, difficulté à analyser le processus alors même qu'ils doivent faire face aux conflits et aux problèmes quotidiens de la gestion, tendance à ne pas s'exprimer de façon totalement transparente et, enfin, une certaine attitude propre au discours politique, qui n'admet ni le doute ni l'incertitude.

Le contenu des textes produits par les responsables des décisions constitue, en lui-même, un témoignage éloquent des tendances actuelles des processus de transformation de l'éducation au niveau international. Dans cet article, nous nous pencherons non pas sur le contenu de ces tendances, mais sur les caractéristiques du processus même de changement de l'éducation. Dans la mesure du possible, nous ferons quelques comparaisons entre la manière dont se présentent ces caractéristiques dans les pays développés, d'une part, et dans les pays en développement, d'autre part.

Nécessité du changement en matière d'éducation

Tous les témoignages des responsables partent du principe que le changement est indispensable, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, et autant dans les systèmes centralisés d'administration scolaire que dans les modèles de gestion décentralisée. Comme on l'a déjà constaté en d'autres occasions, personne ne juge aujourd'hui l'éducation satisfaisante. Bien que les motifs de mécontentement soient différents selon le niveau de développement des pays, il est intéressant d'observer qu'il existe, malgré tout, entre eux certains points communs.

Dans les témoignages provenant des pays en développement, la transformation de l'éducation est directement liée à la nécessité de résoudre toute une série de pro-

blèmes dus à l'incapacité d'atteindre les objectifs touchant au caractère universel de l'enseignement de base : accroître l'accès à l'éducation et diminuer les taux élevés de redoublement et d'abandon en cours d'études. En revanche, dans les pays développés, ces problèmes sont plus ou moins résolus et la nécessité du changement est davantage justifiée par les défis de l'avenir que par les insuffisances du passé : articuler plus étroitement l'éducation et les exigences du marché du travail, adapter l'offre éducative à la nécessité de la reconversion permanente tout au long de la vie et former à la citoyenneté. Dans les deux groupes de pays apparaît, en outre, le souci marqué de rénover les méthodes pédagogiques, d'actualiser les contenus des programmes et de débureaucratiser la gestion.

C'est ainsi que le noyau de problèmes communs à tous les pays comprend au moins trois grandes catégories : i) définir des modalités plus efficaces d'articulation entre éducation et travail ; ii) revoir les modes de gestion en accentuant la décentralisation et en introduisant des systèmes d'évaluation des résultats ; et iii) modifier les schémas pédagogiques qui régissent le processus d'apprentissage en classe. Cependant, en dehors de ces trois dimensions qui portent sur le contenu des réformes, les responsables se heurtent également à toute une série d'obstacles à la mise en œuvre des processus de changement, dus aux résistances du système lui-même et notamment celles des enseignants. Nous reviendrons plus loin sur certains de ces problèmes. Pour le moment, ce qu'il est intéressant de souligner dans ces témoignages, c'est l'existence d'un noyau commun de problèmes, d'un ensemble de motivations propres à chaque groupe de pays et, enfin, de certaines lacunes révélatrices.

Les plus significatives de ces lacunes concernent la nécessité de réformer l'éducation du point de vue du processus de socialisation : formation aux valeurs, ouverture sur la famille et sur les médias. Les insuffisances de l'éducation dans ces domaines sont en particulier mentionnées pour les pays qui connaissent une phase de transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique, ou sont passés par une période de gouvernement très autoritaire. Cependant, quand on analyse les mesures prises dans le cadre des réformes, on constate que l'introduction dans les programmes d'enseignement de contenus relatifs à ces problèmes (thèmes transversaux, tronc communs, etc.) constitue un aspect important et relativement commun à tous les pays.

Dans la même optique, on pourrait signaler l'existence d'une espèce d'« asynchronie » entre le diagnostic des problèmes et les stratégies de solution. Ainsi, alors que les diagnostics ne font pas allusion à des problèmes tels que la nécessité de baisser les coûts, de réduire le personnel, de diminuer le pouvoir corporatiste des syndicats d'enseignants ou de modifier les modèles de socialisation des nouvelles générations, une part appréciable des mesures adoptées n'en est pas moins destinée à y faire face. À l'inverse, si, dans les diagnostics, on évoque fréquemment la nécessité d'accroître la participation à la prise de décisions et de promouvoir une plus grande équité dans la distribution de l'offre éducative, les mesures concrètes arrêtées pour s'attaquer à ces problèmes sont assez floues. Ce phénomène traduit peut-être l'une des caractéristiques propres à la logique de l'action politique qui passe sous silence certains objectifs tout en les poursuivant dans la pratique, et en énonce d'autres alors que rien n'est fait pour les atteindre.

Comment les priorités sont-elles définies ?

La tendance générale est de reconnaître la nécessité de définir les priorités retenues par les politiques de l'éducation à travers des processus de consultation, de dialogue et de consensus. À l'évidence, ce processus est plus institutionnalisé dans les pays où il existe déjà un haut degré de consensus social sur l'ensemble des stratégies de développement que dans ceux où la situation est plus conflictuelle, du fait notamment de la répartition inéquitable des richesses. Les contributions des ministres permettent toutefois de repérer deux dimensions importantes.

La première, relative au rôle de la recherche et de l'information en matière d'éducation, montre que l'articulation entre la dimension technique et la prise de décisions est beaucoup plus importante dans la phase qui précède les décisions (*avant* de saisir le gouvernement, *avant* de demander un crédit, *avant* de lancer une réforme) que pendant le processus même de mise en œuvre. Il y aurait donc une différence importante entre le rôle que jouent la recherche et l'information *avant* le processus de changement et le rôle qu'elles jouent *pendant* ce processus. *Avant* qu'il ne commence, des données et des informations de caractère général sont nécessaires pour permettre de définir les priorités et les grandes orientations des politiques et des stratégies. Mais, ces grands axes une fois adoptés, ce dont on a besoin, c'est de données et de recherches découlant de l'exécution même du projet. À ce stade, en effet, des éléments qui risqueraient de provoquer un réexamen de l'orientation générale ne sont plus ni requis ni admis, dans la mesure où une telle remise en question impliquerait un changement de l'équipe dirigeante, autrement dit une crise politique. Les informations et les recherches utiles *pendant* la mise en œuvre ne sont pas de même nature que celles dont on a besoin au stade de la conception. Lors de la mise en œuvre, les décideurs passent à une logique politique qui nécessite de nombreuses données de nature « relationnelle » : contacts, renseignements sur la situation politique générale et particulière à chaque groupe et compétences visant essentiellement à résoudre des problèmes, à négocier des solutions à des conflits ponctuels et à mettre en œuvre les mesures prévues.

En second lieu, l'analyse des contributions des ministres montre qu'il existe aussi une différence importante au niveau de l'accord et du consensus obtenus, d'une part, au moment de la définition des politiques et, d'autre part, pendant le processus de mise en œuvre. Les témoignages sont à cet égard éloquentes : parvenir à un consensus pendant la phase de définition des priorités est relativement facile, tandis que d'énormes difficultés surgissent quand vient le moment de la mise en œuvre. Trois raisons au moins l'expliquent. D'abord, l'accord se fait au départ davantage sur les objectifs que sur les moyens de les atteindre. Ensuite, la logique même des accords préalables veut que l'on évite de mettre d'emblée sur la table les véritables problèmes et les conséquences des changements pour les différents acteurs. Enfin, il est probable qu'aucun des acteurs ne sait exactement quelles seront les répercussions des changements, dont les véritables dimensions n'apparaîtront pas durant la phase d'application des stratégies.

On peut dire en somme que, dans l'étape de la conception et de la formulation des politiques, c'est la logique des objectifs éducatifs qui l'emporte et que, dans cette logique, il est relativement facile de parvenir à des accords. En revanche, quand sonne l'heure d'effectuer les changements, les objectifs initiaux passent au second plan et c'est la logique des intérêts corporatistes qui prévaut. Dès lors, et toujours du point de vue des ministres, les conflits que provoquent les transformations de l'éducation résultent non pas de visions du monde ou de conceptions idéologiques différentes, mais plutôt des incertitudes et des modifications que le projet de changement suscite dans la situation des divers acteurs du processus pédagogique. Ainsi, les parents s'opposent au paiement de droits d'inscription et les élèves à la modification du système d'examen ; quant aux enseignants, ils réclament des augmentations de salaire ou résistent à tout changement des plans de carrière.

La possibilité de garantir l'exécution des accords (conclus pendant la phase préalable) est évidemment bien moindre dans les pays en développement. La modicité des ressources réduit la marge de manœuvre disponible pour définir les priorités en ce qui concerne la satisfaction des revendications des différents secteurs. Cette insuffisance des moyens ne date d'ailleurs pas d'hier, ce qui accroît l'urgence des demandes. Dans ce contexte, il est très difficile d'obtenir l'adhésion à un changement progressif impliquant que certaines demandes ne soient satisfaites que plus tard.

Les réformes pédagogiques

L'un des points communs aux processus actuels de transformation de l'éducation est la reconnaissance de la nécessité d'obtenir de meilleurs résultats dans le processus d'enseignement et d'apprentissage. À cet égard, les politiques sont fondamentalement destinées à influencer sur les différents éléments qui entrent dans ce processus : le *temps* consacré à l'apprentissage, la disponibilité de *manuels* et d'*équipements*, l'*infrastructure*, l'*alimentation* et la *santé* des élèves, la formation et les conditions de travail des *enseignants*. Bien que la nécessité d'adopter des approches systémiques qui permettent d'influer sur l'ensemble de ces éléments soit généralement admise, les témoignages des ministres indiquent néanmoins qu'il est impossible de tout faire à la fois. La définition de priorités et d'étapes constitue la tâche la plus importante et la plus délicate, dans la mesure où les facteurs qui interviennent dans cette définition ne sont ni uniquement ni principalement techniques. Pour les décisions concernant la question de savoir où investir et comment le faire, les paramètres politiques et économiques ont un poids très sensible. Par exemple, investir dans l'infrastructure plutôt que dans les salaires des enseignants ou dans l'alimentation suppose que des alliances politiques et économiques soient conclues avec des secteurs très différents. C'est avec ces décisions que, dans une grande mesure, se joue en définitive le sort des processus de changement.

Un nouvel acteur : la coopération internationale

Les témoignages des ministres permettent d'apprécier le poids de la dimension internationale dans les processus de changement de l'éducation. Son sens et ses modalités

tés diffèrent selon le niveau de développement des pays. Dans le cas des pays développés, la dimension internationale apparaît comme une composante de la réalité nouvelle à laquelle il convient de s'adapter. À cet égard, l'internationalisation constitue une source d'enrichissement des innovations nationales. Les contacts internationaux, la participation à des projets communs, la comparaison de résultats, etc., sont perçus comme un facteur de plus en plus nécessaire à la conduite des activités de caractère national.

En revanche, dans le cas des pays en développement, la dimension internationale est considérée essentiellement sous l'angle du financement des projets de réforme. L'articulation qui a lieu entre les deux dimensions — nationale et internationale — est par conséquent très différente de celle que l'on observe dans les pays développés. Tout d'abord, la dimension internationale influe sur la définition même des priorités du processus de changement. Ce conditionnement externe peut, dans certains cas, coïncider avec les priorités nationales, alors que, dans d'autres, il oblige au contraire à modifier les orientations internes. Parmi les témoignages recueillis, on trouve des cas où, par exemple, la priorité internationale accordée à l'éducation de base et à la modification des modes de gestion bureaucratique coïncide avec les objectifs nationaux. Mais il arrive également que la priorité nationale accordée à l'enseignement des langues ou à l'articulation avec le travail productif ait dû céder la place aux priorités internationales, telles que l'éducation pour la préservation de l'environnement ou l'éducation en matière de population.

Dans les pays en développement, la coopération internationale peut également servir à légitimer les politiques nationales. Au-delà de la discussion sur le contenu de la proposition, les témoignages des responsables de l'éducation indiquent que les organismes internationaux, et notamment les institutions de financement, jouent le rôle de promoteurs de changements spécifiques définis à l'échelon international qui ne sont pas nécessairement liés aux processus de réforme générés dans le pays même.

La valeur de la communication

L'information et la communication sont des instruments indispensables des politiques de changement mises en œuvre dans des contextes démocratiques. Tous les décideurs s'accordent à penser qu'il faut informer en permanence la totalité des acteurs, qu'ils fassent partie ou non du système, de la signification du changement et les convaincre de son bien-fondé. Cela se traduit toutefois par un nouveau défi pour l'ensemble des politiques publiques. Faire de l'information du public une composante de la gestion pose des problèmes qui n'ont pas encore été totalement résolus. Déterminer *quelle* information doit être mise à la disposition de chacun des acteurs — fonctionnaires, enseignants, parents, etc. —, décider à *quel moment* il convient de diffuser l'information et *comment* faire pour qu'elle parvienne en temps voulu aux destinataires, voilà autant de questions auxquelles les débats actuels sur les systèmes d'évaluation et d'information en matière d'éducation font largement place. Les analyses purement techniques des systèmes d'évaluation sous-estiment généralement l'importance politique de l'exploitation des résultats, tandis que l'analyse purement politique

transforme les systèmes d'information en instruments qui perdent rapidement leur fiabilité et leur validité. C'est là que se situe l'une des interfaces les plus significatives entre chercheurs et décideurs, et il faudra probablement considérer comme normal qu'elle se caractérise en permanence par un certain degré de tension.

À ce sujet, les témoignages des responsables des décisions politiques confirment l'hypothèse de l'absence de relation permanente et harmonieuse entre la recherche, l'information et la décision. Cela ne signifie pas que les décisions soient prises sans les faire reposer sur une base solide d'information. Au contraire, la quasi-totalité des cas montrent que les transformations s'appuient sur une analyse de la situation et sur une évaluation de leur impact futur. Mais les chercheurs, en qualité d'acteurs du processus de changement, semblent être en retard sur ce qui se passe, que ce soit comme critiques ou comme fournisseurs d'information avant que le processus ne s'engage. Dans divers cas, les chercheurs se transforment en décideurs, créant ainsi un cas de figure particulier où l'adaptation ou le manque d'adaptation à la nouvelle logique d'action détermine le succès ou l'échec de la gestion.

Le facteur temps : horizon proche ou plus lointain

L'importance de situer dans le long terme les stratégies de renouvellement de l'éducation est aussi très largement reconnue. Tous les décideurs, ou peu s'en faut, concèdent qu'il importe de dissocier les processus de changement des aléas inhérents aux échéances électorales. Mais cela ne débouche pas encore sur la définition de modalités concrètes de modification à appliquer dans les processus de prise de décisions. On observe, à cet égard, l'existence d'une contradiction intéressante. Le moyen le plus courant de dissocier les décisions concernant l'éducation d'avec les changements de gouvernement consiste à accorder une plus grande autonomie aux établissements scolaires. Or, l'accroissement de cette autonomie apparaît dans les projets de changement non pas comme une demande des acteurs locaux, mais comme une décision des autorités centrales. Paradoxalement, les processus d'autonomisation se heurtent à la résistance de ceux qui sont censés en bénéficier.

L'accroissement de l'autonomie des établissements scolaires est fréquemment lié aux processus d'ajustement des budgets de l'éducation et non aux processus pédagogiques. De ce point de vue, les témoignages des ministres permettent de constater l'absence de référence à une politique d'innovation éducative au niveau des établissements scolaires. Il semblerait, par conséquent, qu'il n'existe pas encore d'approche appropriée pour une gestion du changement qui établirait le lien voulu entre l'autonomie des établissements et le processus global de réforme. Bien que le principe de l'autonomie des établissements figure dans de nombreux projets de changement, les éléments d'une politique de renforcement des établissements visant à concrétiser cette autonomie ne sont pas clairement formulés. Le principal outil mentionné par les ministres est l'évaluation des résultats, mais elle concerne l'administration centrale et non les établissements eux-mêmes. Dans la pratique des ministres, le renforcement des établissements apparaît davantage lié aux instruments dont disposent les ministères qu'aux autres institutions éducatives.

Le renforcement des établissements

Les ministres de l'éducation considèrent d'un commun accord que la capacité des établissements à mener à bien les changements qui s'imposent à l'enseignement est l'une des conditions les plus importantes du succès. Cette condition est, à l'évidence, beaucoup plus importante dans les pays en développement. En dernière analyse, l'écart entre les niveaux de capacité des établissements est l'un des indicateurs les plus éloquents de la distance entre les pays développés et les pays en développement. Paradoxalement, l'absence de capacité des établissements est un facteur qui, d'un côté, permet aux pays en développement d'opérer des réformes très radicales, les établissements n'ayant guère de poids pour imposer des limites, et qui, de l'autre, empêche que les réformes soient menées à bien. À l'inverse, le poids des établissements des pays développés limite l'ampleur des réformes, mais permet que les mesures adoptées soient effectivement appliquées. Ainsi peut-on avancer l'hypothèse selon laquelle *les plus hauts niveaux d'innovation sont liés à de hauts niveaux de stabilité*. Il suffit, à cet égard, d'observer un phénomène évident pour tout observateur des tendances internationales de l'éducation : les pays développés sont ceux où l'on voit simultanément à l'œuvre des traditions bien établies en matière de pédagogie et d'autonomie, et des processus importants et soutenus d'innovation et de changement³. Ce constat a permis d'exprimer l'opinion, il y a déjà quelques années, que l'un des enseignements les plus importants de l'analyse comparée des processus de réforme de l'éducation était que personne n'innove en marge de ses traditions⁴.

Synthèse finale

En résumé, les témoignages recueillis pour ce numéro de *Perspectives* font apparaître la complexité significative des processus de transformation de l'éducation qui sont actuellement à l'œuvre dans différentes régions du monde. Cette complexité est liée à la présence de deux nouveaux facteurs : i) la mondialisation des liens économiques, sociaux et culturels ; ii) l'importance que revêtent maintenant la connaissance et l'information dans nos sociétés. Ces deux facteurs modifient non seulement les finalités et les objectifs de l'éducation, mais aussi ses méthodes et les instruments de sa gestion. À cet égard, comme dans de nombreuses autres dimensions de la société, nous vivons une période de transition pendant laquelle on voit s'affaiblir les outils traditionnels sans que ceux qui sont appelés à les remplacer soient encore rodés. La nouvelle manière de conduire les politiques de l'éducation exige plus d'information, une plus grande capacité de concertation et de dialogue, une plus grande capacité d'adaptation à la diversité et une responsabilité accrue quant aux résultats. Les témoignages des ministres indiquent que la réalité est loin des postulats idéologiques actuellement en vigueur, qui tentent de décrire la situation, soit en termes de logique du marché, ce qui élimine la concertation, le dialogue et la recherche de l'équité, soit dans le langage des anciens et nouveaux fondamentalismes qui suppriment la politique en plaçant toutes les décisions entre les mains d'un seul acteur social.

Notes

1. Massimo Amadio, qui a coopéré activement à l'élaboration de la consultation menée auprès des décideurs, a relu les premières versions du présent article et a fait à leur sujet des remarques très pertinentes.
2. Parmi les ouvrages récents sur la relation entre la recherche pédagogique et la prise de décisions, on peut, par exemple, consulter : F. Reimers, N. McGinn et K. Wilde, *Confronting future challenges : educational information, research and decision making* [Relever les défis de demain : l'information pédagogique, la recherche et la prise de décisions], Genève, BIE, 1995.
3. Le Bureau international d'éducation de l'UNESCO a créé, il y a quelques années, une banque de données sur les innovations éducatives (INNODATA). Sur environ cinq cents innovations enregistrées, près de 50 % proviennent de vingt-deux pays seulement (Europe occidentale, États-Unis d'Amérique, Canada et Australie), le reste se répartissant entre soixante-quatorze pays en développement.
4. CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento, base de la transformación productiva con equidad* [Éducation et connaissance : base d'une transformation productive équitable], Santiago, Chili, 1992.

SUISSE : LE MONDE CHANGE, L'ÉCOLE SE TRANSFORME PROGRESSIVEMENT, ELLE AUSSI

Martine Brunschwig Graf

Introduction

Le système d'éducation de la Suisse est ainsi conçu que, pour ce qui touche l'enseignement obligatoire, la compétence en revient aux vingt-six cantons qui composent la Confédération. Celle-ci, quant à elle, dispose de l'ultime compétence pour ce qui concerne la formation professionnelle, la reconnaissance des certificats dans la formation gymnasiale. La Suisse compte non pas un, mais vingt-six « ministres de l'éducation » qui exercent leur pleine compétence dans le canton auquel ils appartiennent. Afin d'assurer une certaine cohérence, ils siègent tous au sein d'une instance de coordination intercantonale, la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP). L'article qu'on va lire ne peut, à l'évidence, faire le point sur l'ensemble des réformes entreprises dans les cantons. Il présente en revanche des projets menés au plan national dans le domaine de compétence de la Confédération, mais aussi certaines réformes menées sur le plan cantonal, en l'occurrence à Genève.

Objectif clair pour le système d'éducation : former des citoyens libres et responsables

En Suisse et à Genève, comme dans nombre d'autres pays, les transformations économiques et sociales intervenues dès le début des années 90 ont conduit les responsables de l'éducation à s'interroger sur l'avenir du système et sur la nécessité de l'adapter aux changements actuels et à venir.

Langue originale : français

Martine Brunschwig Graf (Suisse)

Conseillère d'État en charge de l'instruction publique, membre du gouvernement de la République et Canton de Genève. Économiste de formation. Collaboratrice, secrétaire adjointe puis secrétaire romande de la Société pour le développement de l'économie suisse. Éluë au Gouvernement genevois en 1993. En charge de l'éducation et de la formation de l'école enfantine (l'équivalent de la maternelle en Suisse) à l'université, ainsi que des affaires culturelles. Membre de la Commission fédérale des Hautes écoles spécialisées et du Conseil des Écoles polytechniques fédérales.

UNE NÉCESSITÉ PERMANENTE D'APPRENDRE

Un constat est apparu de plus en plus clairement : la formation joue un rôle toujours plus important dans la vie des individus. Les temps sont révolus où l'on pouvait s'estimer « formé pour la vie ». La plupart des jeunes qui suivent aujourd'hui une formation de base changeront probablement une ou plusieurs fois de profession durant leur vie active. Ceux qui conserveront le même métier verront celui-ci se transformer profondément. Plus fondamentalement encore, il s'agira d'être capable de passer d'une activité salariée à une activité indépendante, d'un statut de bénéficiaire d'emplois à celui de créateur d'emplois.

Dès lors, il devient tout aussi nécessaire d'être capable d'apprendre que d'avoir appris ; l'innovation et la créativité, la capacité d'adaptation, la curiosité et le goût d'acquérir les connaissances constituent des atouts aussi importants que la maîtrise de la langue ou des mathématiques. En outre, l'école n'est plus le seul lieu où l'on accède au savoir. Les médias, les nouvelles technologies de l'information constituent autant de sources de connaissance offertes à celles et ceux qui sont aptes à les comprendre et à les maîtriser.

RÉFORMES PROFONDES POUR LA FORMATION DE BASE

Ce sont tous ces éléments qui constituent les motivations principales des réformes en cours depuis quelques années dans le système de formation suisse et genevois. Les efforts les plus marquants portent sur la formation de base. Mais, simultanément, le perfectionnement professionnel, la formation de troisième cycle et, plus globalement, la formation continue deviennent des éléments fort précieux dans une société où l'on n'a jamais fini de se former.

Nous avons donc été amenés, tant au niveau national qu'au niveau cantonal, à redéfinir la formation de base à tous les échelons — y compris dans le domaine de la formation professionnelle —, à préciser ou à redéfinir les connaissances fondamentales sur lesquelles pouvaient se bâtir d'autres apprentissages et à reconnaître, au sein du système de formation — y compris dans le processus d'évaluation —, la notion de compétences (autonomie, capacité à travailler en groupe, capacité d'adaptation et d'intégration, etc.).

De plus, sur le plan national, il est apparu indispensable de réformer le système de formation professionnelle et de l'adapter à la transformation de l'environnement économique : renforcement de la culture générale, développement des collaborations entre l'école et le monde professionnel.

« QUAND LA RÉALITÉ RÉSISTE À LA LUTTE CONTRE L'ÉCHEC SCOLAIRE »

Au-delà de ces constats globaux, une recherche effectuée par le Service de la recherche sociologique (devenue, dès 1996, Service de la recherche en éducation) du Département de l'Instruction publique de Genève¹ a fortement contribué à la réforme globale qui porte sur l'enseignement primaire. Selon cette étude, les moyens considérables

mis en œuvre pour lutter contre l'échec scolaire (diminution du nombre d'élèves par classe, mesures d'appui pédagogiques) n'ont pas porté les fruits que l'on en attendait. Selon l'étude, l'inégalité sociale devant la réussite scolaire, loin de diminuer, aurait plutôt augmenté durant la quinzaine d'années observées.

Cette étude a entraîné un vigoureux débat au sein de l'institution et conduit à certaines prises de conscience, puis aux grandes lignes qui définissent la rénovation de l'enseignement primaire : différenciation dans l'apprentissage des élèves, introduction des cycles d'apprentissage, renforcement de la culture de collaboration des enseignants dans le suivi pédagogique des élèves. Cela constitue sans doute l'exemple le plus illustrateur d'une recherche en éducation qui, par les constats qu'elle apporte, agit en catalyseur d'une réforme dont les éléments principaux étaient déjà ancrés dans l'évolution de la pratique des enseignants.

Des réformes sur tous les fronts

Au-delà de la rénovation de l'enseignement primaire évoquée ci-dessus, voici les priorités définies dans l'enseignement public genevois pour les années à venir :

Redéfinition des objectifs d'apprentissage dans la scolarité obligatoire : cette démarche s'accompagne d'une approche progressive de l'évaluation formative visant à mesurer la façon dont ces objectifs sont atteints. Cette opération est essentielle car elle détermine ensuite la cohérence de l'ensemble du système de formation.

Réforme de la formation gymnasiale : introduction d'un système de choix progressif dans l'approfondissement des disciplines ; nouveau cursus de formation dès la rentrée de 1998 avec remise des nouveaux certificats de maturité² en 2002. Cette réforme conduit à la suppression des types de maturité au profit d'une maturité où l'élève, en fonction des options spécifiques et complémentaires qu'il aura choisies, aura mis l'accent sur des domaines d'études sans prétendre devenir spécialiste pour autant.

Revalorisation de la formation professionnelle : renforcement du cursus de formation et introduction d'une certification, compatible avec ce qui est pratiqué en Europe, au niveau secondaire II³ et au niveau tertiaire⁴. Il s'agit d'une opération d'envergure qui implique une forte collaboration avec les milieux professionnels intéressés.

Mise en place d'un système d'évaluation du système de formation : il est difficile de décrire, d'une façon qui ne soit pas complète, les processus de décision qui ont conduit à introduire ces réformes.

DES STRATÉGIES NATIONALES

Les premières étapes de réforme de la formation professionnelle : introduction de la maturité⁵ professionnelle, création de Hautes écoles spécialisées (HES)⁶ pour ce qui touche le domaine de la formation professionnelle supérieure, ont été introduites à l'échelon national. Compte tenu de la complexité du système démocratique suisse, on peut considérer que les dispositions législatives adoptées par le gouvernement et par

le Parlement fédéral l'ont été dans des délais rapides, non sans que, précédemment, une procédure de consultation à l'échelon du pays ait permis de déterminer les grandes lignes du projet. On peut relever toutefois que l'adoption des normes législatives ne constitue que la première étape de la réforme. Actuellement, il reste à la concrétiser sur le plan scientifique et pédagogique, ce qui implique un travail considérable dans les établissements de formation et au sein des cantons.

DES ACTIONS CONCERTÉES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS...

Pour ce qui touche la maturité gymnasiale, décision prise en commun par la Confédération et les vingt-six cantons en charge de la formation de base, il aura fallu élaborer successivement deux projets, le premier ayant provoqué une addition d'oppositions en procédure de consultation. Dans notre pays, ces consultations s'adressent au préalable, lors de l'élaboration de tout projet d'envergure, à tous les partis politiques et aux milieux intéressés (institutions de formation, milieux scientifiques, milieux professionnels, patronaux et syndicaux notamment). Ce n'est qu'ensuite que le gouvernement élabore le projet définitif. La diversité des pratiques dans les différents États cantonaux ainsi que la traditionnelle recherche du consensus entre les différentes positions influent bien évidemment sur le contenu des projets.

S'agissant du nouveau projet de maturité gymnasiale qui entrera progressivement en vigueur dès la rentrée de 1997 dans certains cantons (en 1998 à Genève), le processus de décision aura conduit à une action conjointe, le gouvernement fédéral ayant adopté le même texte que celui étudié, travaillé et négocié au sein de la CDIP réunissant les vingt-six cantons ! Un tel processus de décision prend du temps et ne peut conduire à l'adoption d'un projet « révolutionnaire ».

ET DES ACTIONS AU NIVEAU CANTONAL

OÙ LA RECHERCHE EN ÉDUCATION JOUE UN RÔLE DE CATALYSEUR

Quant aux réformes dans l'enseignement obligatoire, prérogative des cantons, elles sont issues, à Genève, bien davantage de la réflexion des chercheurs, mais aussi de l'évolution des expériences et des pratiques des enseignants, ainsi que de leurs propres réflexions et propositions. La lutte contre l'échec scolaire constitue un moteur permanent dans la transformation du système de formation à l'échelon cantonal.

Relations avec les différents acteurs : rôle crucial de la recherche en éducation

La recherche en éducation à Genève s'inscrit dans une longue tradition de réflexions et d'expériences d'innovations pédagogiques. Le Département de l'instruction publique dispose de son propre service de recherche en éducation, lequel joue un rôle d'appui. Aussi les réformes en cours peuvent-elles s'appuyer sur les résultats de diverses recherches reconnues sur le plan suisse et international.

DE LA RECHERCHE À LA MISE EN PRATIQUE :
UN PASSAGE PARFOIS DÉLICAT

Il ne faut pas cacher que la mise en place de réformes n'épargne pas les critiques à l'égard des chercheurs. Le champ de tension entre la théorie et la pratique est bien réel et nous avons pu observer qu'une réforme ne pouvait se motiver par les seuls résultats de la recherche. Nous avons pu constater par ailleurs que le langage adopté par les scientifiques n'était pas nécessairement bien reçu par les professionnels de l'éducation.

LE CHANGEMENT RESSENTI COMME UNE REMISE EN CAUSE

La transformation du système d'éducation ne va pas sans heurts ni difficultés. Par exemple, les principaux problèmes rencontrés auprès des enseignants ont trait au changement lui-même. L'introduction de réformes est fortement ressentie comme une remise en cause des pratiques existantes et comme une forme de désaveu à l'égard de ce qui a été fait durant de longues années. Il est donc important d'expliquer les objectifs des réformes en motivant les raisons du changement et en accordant la reconnaissance nécessaire au travail fait durant les années écoulées. L'introduction de procédures permanentes d'évaluation du système de formation devrait rendre cette démarche plus facile à entreprendre.

La résistance au changement s'alimente aussi d'une difficulté propre à toute collectivité publique : c'est l'autorité politique qui décide des réformes qui doivent être réalisées par les professionnels de l'éducation. Il en résulte une certaine tentation de contester des décisions qui, sur plan global, n'émanent pas des professionnels. Plus généralement, nous avons observé une certaine résistance face à la définition d'un cadre dans lequel devaient s'inscrire les réformes, lesquelles ne pouvaient se résumer en la simple somme des initiatives prises sur le terrain. Actuellement, il est devenu nécessaire de préciser les rôles respectifs de l'administration centrale et des établissements scolaires afin d'encourager les projets d'établissements qui s'inscrivent dans une stratégie globale.

Il s'agit de concilier la nécessaire cohérence du système de formation avec l'indispensable marge d'autonomie dont doivent disposer les écoles pour faire preuve de dynamisme, de motivation et de créativité.

LES PARTIS POLITIQUES ET LES MOYENS FINANCIERS

Pour ce qui concerne les *partis politiques*, les critiques et objections les plus importantes portent sur les moyens à mettre en œuvre pour accomplir les réformes. La crainte des uns que cela entraîne des dépenses supplémentaires, la crainte des autres que l'on ne consacre pas suffisamment de moyens à l'appui des réformes sont des thèmes qui sont souvent revenus dans le débat politique. La longue période de prospérité des collectivités publiques suisses et particulièrement celle de l'État de Genève ont conduit, dans le passé, à lier toute notion de changement à des accrois-

sements de moyens financiers. La crise actuelle des finances publiques conduit, bien au contraire, à reconnaître qu'il faut maintenant faire mieux avec les moyens à disposition et, simultanément, de rechercher la façon la plus rationnelle d'utiliser les deniers publics.

En outre, le système démocratique suisse et genevois est ainsi fait qu'il offre de multiples possibilités d'intervention au niveau parlementaire. Ainsi, toute réforme menée au sein de l'institution scolaire peut faire l'objet de contestation par voie de pétition, de motion, voir de projets de loi venant de parlementaires cantonaux. Ces interventions peuvent surgir à n'importe quel moment du processus de réforme et modifier son cours de façon non négligeable.

TOUT CHANGEMENT PERTURBE

Enfin, de façon plus diffuse, on peut constater que tout changement d'importance dans notre système d'éducation provoque un certain nombre de résistances au sein de la population. Plus les réformes sont profondes, plus elles sont difficiles à expliquer de façon simple. Il y a un certain paradoxe dans le fait que l'école est une institution familière à tous les citoyens, mais qu'elle apparaît aussi aux yeux de la plupart comme fondamentalement différente de celle qu'ils ont connue. Cela rend d'autant plus nécessaire la mise au point d'outils d'évaluation qui permettent aux citoyens de suivre l'évolution de l'institution scolaire et d'apprécier ses résultats aussi objectivement que possible.

Les conditions nécessaires aux réformes

Les réformes du système d'éducation entreprises en Suisse et à Genève en sont à leur début. Les observations qui peuvent être faites ne peuvent donc constituer de véritables conclusions sur l'aboutissement d'une démarche complète. On peut néanmoins déjà relever certaines conditions importantes pour mener à bien nos réformes :

Formulation très claire des objectifs des réformes afin de les rendre compréhensibles pour les différents acteurs, cela aussi bien au niveau politique qu'au niveau opérationnel. Il faut reconnaître que cela nécessite du temps et un engagement de l'ensemble des cadres de l'administration concernés par les réformes. Nous avons dû constater que cette explication des objectifs constituait un élément clé qui exigeait aussi un concept de communication adéquat.

Mise en place d'une évaluation régulière du système de formation qui permette de mesurer aussi objectivement que possible — à l'aide d'indicateurs et d'autres méthodes — les résultats des réformes entreprises. Genève est en train de se doter d'un instrument d'évaluation global. De plus, pour ce qui touche la réforme de l'enseignement primaire, la démarche est suivie par des experts internationaux qui en assument l'évaluation externe. Chaque citoyen possède sa propre expérience et sa propre idée de l'école. Les appréciations, quant à son degré de qualité, varient avec chaque individu. Il est donc impératif de recueillir des don-

nées objectives qui permettent ensuite d'établir un consensus aussi étendu que possible sur les constats qui sont faits et les mesures à prendre. La tradition suisse n'a pas favorisé jusqu'ici la mise en place de véritables systèmes d'évaluation. Le canton de Genève, comme d'autres cantons, s'achemine maintenant vers l'adoption d'un tel système. Il devrait voir sa tâche facilitée par les travaux internationaux déjà entrepris et notamment par les indicateurs mis au point par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

Collaboration des parents. Tout changement provoque de l'inquiétude. Il est particulièrement important, dès le début d'une réforme, de définir la façon dont les parents pourront être entendus, informés, et d'établir le rôle qu'ils peuvent être amenés à jouer dans la mise en place des réformes. Les programmes et les méthodes pédagogiques relèvent de la responsabilité de l'institution scolaire. Mais les parents doivent pouvoir se trouver en situation de confiance par rapport aux réformes. Il s'agit d'un processus délicat. Nous avons opté, dans le cadre de la mise en place de la réforme de l'enseignement primaire, par exemple, pour une représentation des parents au niveau du pilotage de la réforme. Mais cela n'est en rien suffisant si, sur le terrain, le changement ne fait pas l'objet de véritables campagnes d'explication et de motivation. Cela peut se révéler très complexe dans un domaine tel que celui de l'éducation où l'essentiel n'est pas nécessairement facile à décrire et à expliquer.

Adaptation de la formation des enseignants. Les réformes actuelles du système d'éducation ne restent pas sans conséquence sur l'exercice du métier d'enseignant. Cela conduit à revoir en conséquence leur formation, tant au niveau initial que pour ce qui concerne la formation continue. Il faut être conscient des difficultés inhérentes à la transformation des façons de faire. Le métier d'enseignant ayant été choisi, par beaucoup, parce que laissant une grande liberté à la pratique individuelle, le fait que les réformes exigent davantage de collaboration et de travail commun ne va pas sans heurts ni remises en question. La formation doit donc venir en appui pour faciliter la transition.

Participation des enseignants dans la mise en place des réformes. Les réformes ne se décrètent pas, elles nécessitent l'appui actif des différents acteurs et tout particulièrement des enseignants. Il est nécessaire que ceux-ci y soient associés et accompagnent le processus de réforme dès le début. Il faut donc pouvoir attribuer un budget et du temps correspondants pour faciliter cette participation. La mise en place de réformes pose aussi la question de l'accord implicite ou explicite de celles et ceux qui doivent les appliquer. Aucune réforme ne fait l'unanimité, et cela est encore plus vrai lorsqu'elle en est à son début. Il convient donc d'adopter une stratégie qui permette peu à peu d'augmenter le degré d'adhésion au changement.

En guise de conclusion, soulignons l'importance du temps dans l'évolution du système d'éducation. Les transformations profondes qui touchent la société exigent que l'école évolue elle aussi. Les citoyens attendent de la formation qu'elle soit adéquate par rapport aux exigences sociales, culturelles et économiques, à court et à moyen terme. Il n'empêche, les réformes qui se mettent en place ne produisent

leurs effets que dans la durée. Ce phénomène peut rendre plus difficile la gestion des attentes légitimes de la société à l'égard du système de formation. Mais nous devons sans cesse tenir compte du fait que les jeunes, à Genève, entrent à l'école à quatre ans et rares sont ceux qui cessent toute formation avant l'âge de dix-neuf ou vingt ans. Pour chacun, nous devons veiller à ce que le système offre, à la sortie, les meilleures chances d'insertion professionnelle, sociale et culturelle. C'est le défi dans lequel nous souhaitons inscrire nos réformes.

Et s'il fallait résumer d'une phrase l'objectif de toutes ces transformations progressives du système de formation, je dirais : préparer les jeunes à devenir des adultes libres et responsables.

Notes

1. Walo Hutmacher, « Quand la réalité résiste à la lutte contre l'échec scolaire : analyse du redoublement dans l'enseignement primaire genevois », Cahier n° 36, 1993, du Service de la recherche sociologique, Genève.
2. La maturité en Suisse, dite maturité gymnasiale (voir plus loin), est l'équivalent du baccalauréat français.
3. Il s'agit du deuxième cycle du secondaire. En formation professionnelle, ce cycle de trois années d'apprentissage est couronné par le certificat fédéral de capacité (CFC).
4. En formation professionnelle, le niveau tertiaire est l'équivalent du niveau universitaire.
5. Le CFC, s'il s'enrichit d'un certain nombre de cours de culture générale, conduit à la maturité professionnelle (bac professionnel).
6. Celui qui détient la maturité professionnelle est admissible dans une Haute école spécialisée où il poursuivra sa formation jusqu'à l'obtention d'une licence professionnelle (l'équivalent, en formation professionnelle, de la licence universitaire).

ESPAGNE :

LE PROCESSUS DE DÉCISION

DANS LA RÉFORME

DE L'ENSEIGNEMENT

Álvaro Marchesi

Les changements dans le domaine de l'éducation sont inévitables et nécessaires. Le système d'enseignement est immergé dans une société qui se transforme en permanence et il est inconcevable que l'institution éducative puisse se tenir à l'écart de ces incessantes modifications. Les innovations dans tous les domaines — économique, social, culturel, scientifique, artistique — la poussent à s'adapter aux nouvelles réalités. En même temps, le système d'enseignement s'efforce de réagir pour faire face aux changements externes qui l'empêchent d'atteindre les buts qu'il se propose.

Mais tous les changements ne s'accompagnent pas de progrès. Ni les réformes sociales, ni les réformes éducatives ne conduisent inéluctablement à une amélioration du bien-être des citoyens ou de la formation des élèves. Il convient d'en analyser l'orientation et les incidences sur le fonctionnement du système pour en apprécier la pertinence. Dans cette évaluation, il faut tenir compte du fait que les évolutions de l'éducation ne sont pas instantanées, qu'elles se produisent plutôt au fil du temps et que les objectifs du changement sont aussi importants que le processus de changement proprement dit.

L'analyse des processus de changement dans les systèmes d'éducation ou dans les établissements d'enseignement ne bénéficie pas encore d'une tradition suf-

Langue originale : espagnol

Álvaro Marchesi (Espagne)

Professeur de psychologie du développement et de l'éducation à l'Université Complutense de Madrid. Ses recherches se sont principalement orientées vers les problèmes du langage chez l'enfant, la qualité de l'enseignement et le changement en éducation. Il a travaillé au Ministère espagnol de l'éducation pendant treize ans (1953-1996). Initialement responsable du programme d'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux, il a collaboré ensuite à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement adoptée en 1990. De 1992 à 1996, il a été secrétaire d'État à l'éducation.

fisante. Néanmoins, ces dernières années, l'étude des modifications éducatives planifiées a connu un développement considérable. La traditionnelle stabilité des systèmes d'éducation cède la place à une continuelle impulsion d'innovations visant à répondre à l'accélération des transformations sociales et technologiques. Il apparaît nécessaire d'en savoir plus sur l'éducation en général, mais aussi de mieux connaître la portée des changements qui se produisent dans le monde de l'enseignement. Comme l'ont signalé Fullan et Miles (1992, p. 745), « aucun changement ne serait plus fondamental qu'un ample accroissement de la capacité des individus et des organisations à comprendre et à aborder le changement ». L'analyse des conditions et des facteurs qui impulsent le processus de changement doit faire résolument partie de la modélisation naissante des réformes éducatives.

Ces considérations préalables soulignent l'importance qu'il y a à mener, sous les angles les plus divers, une réflexion sur le changement dans le domaine de l'éducation. L'un de ces angles est envisagé dans cet article : le point de vue d'une personne qui a orienté et planifié la réforme de l'enseignement en Espagne pendant dix ans. Ce n'est que l'un des points de vue possibles. Dans l'exposé qu'on va lire, l'auteur se propose principalement de décrire le processus de prise des décisions affectant une réforme de l'éducation aussi vaste que celle actuellement mise en œuvre en Espagne, ainsi que son évaluation personnelle du résultat de ces décisions. Leurs répercussions, leur capacité de transformer réellement le système d'éducation et le degré de réalisation des objectifs fixés requièrent une évaluation plus objective, plus ample et plus affinée, laquelle doit s'effectuer sur plusieurs années.

Ces pages ne visent à exposer ni les motifs, ni le sens de la réforme, ni l'ensemble des objectifs sociaux et éducatifs qu'elle s'assigne, ni les différents facteurs qu'il a fallu prendre en compte pour en rendre la mise en œuvre possible. Leur intention est plus limitée : apprécier le processus de prise des décisions et l'influence qu'ont exercée sur lui les différents acteurs sociaux.

La définition des objectifs de la réforme de l'enseignement

La réforme de l'enseignement, telle qu'elle a finalement pris forme dans la loi adoptée par le Parlement en 1990, a été l'aboutissement d'un long processus d'élaboration. Les objectifs initialement définis se sont peu à peu modifiés et élargis avant de converger vers le choix, approuvé par la majorité, de transformer l'ensemble du système d'éducation. Ce processus s'est étalé sur presque dix ans : de 1981 à 1990. Le temps prévu pour mettre en œuvre ce changement a été de dix années supplémentaires.

LA PHASE EXPÉRIMENTALE

Les premières initiatives de réforme visaient exclusivement l'enseignement secondaire, comprenant une filière générale et une filière professionnelle, situées entre la fin de l'instruction obligatoire et l'accès à l'université. Les principaux problèmes alors constatés étaient les suivants :

- la durée limitée de l'obligation scolaire, qui s'achevait à l'âge de quatorze ans alors que l'âge d'entrée sur le marché du travail était fixé à seize ans ;
 - l'orientation presque exclusive des élèves qui préparaient le baccalauréat (filrière générale) pour accéder à l'université, sans que celle-ci puisse répondre à une demande croissante ;
 - la dévalorisation de la formation professionnelle ;
 - la nécessité de décentraliser la prise des décisions et la gestion de l'enseignement, parallèlement à l'édification du nouvel « État de communautés autonomes ».
- En 1981, le Ministère de l'éducation a présenté un premier document qui définissait trois objectifs principaux : la pleine scolarisation jusqu'à l'âge de seize ans ; l'organisation d'un premier cycle secondaire où se trouveraient fondues les deux premières années de la préparation au baccalauréat et de la formation professionnelle ; et un nouveau modèle d'enseignement technique et professionnel.

En 1982, un changement de gouvernement s'est produit en Espagne. Le programme électoral du parti socialiste vainqueur des élections comportait, entre autres engagements, la prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans et la réorganisation de l'enseignement secondaire.

L'une des premières initiatives du nouveau gouvernement a été de mettre en route, à titre expérimental, les changements prévus dans les établissements scolaires qui décideraient de participer volontairement au projet. Pendant sept ans — jusqu'à l'adoption de mesures définitives —, un nombre important d'établissements qui s'est accru chaque année a mis en pratique les modifications initialement prévues. Cette stratégie de réforme s'est révélée, dans l'ensemble, très profitable. D'une part, elle a sensibilisé la communauté éducative à l'importance de la réforme et a amené un nombre non négligeable de professeurs, particulièrement enthousiastes et motivés, à s'y impliquer. D'autre part, elle a permis d'obtenir de très précieuses informations sur les problèmes rencontrés et la résistance au changement, parallèlement à des données sur les points positifs et les limites du modèle initial. Elle s'est également heurtée à des difficultés : la coexistence de plusieurs types d'enseignement durant de nombreuses années a été une source de dysfonctionnements. Les équipes d'enseignants qui ont participé à cette étape expérimentale n'ont pas vécu de manière satisfaisante les changements finalement mis en œuvre, qui ne coïncidaient qu'en partie avec le projet original.

LA PHASE D'ÉLABORATION ET DE DÉBAT

Au terme de quatre années d'expérimentation, le Ministère de l'éducation a présenté un projet de réforme plus définitif afin que l'ensemble de la communauté éducative en débattenne. L'objectif initial de prolonger l'obligation scolaire jusqu'à seize ans était maintenu, mais il s'intégrait dans le projet bien plus ambitieux d'entreprendre une réforme profonde de tout le système scolaire. (On trouvera une analyse plus détaillée du projet de réforme dans Marchesi, 1992, et Martín Ortega, 1996.)

Un vaste débat, non exempt de conflits en raison des revendications salariales des enseignants, s'est déroulé sur deux années. Au cours des discussions se sont fait

jour des positions qui concordaient avec les principaux objectifs de la réforme, mais qui s'en écartaient sur des points spécifiques : les enseignants du secondaire considéraient avec une certaine réticence le modèle d'enseignement secondaire proposé, d'une durée de six années dont les quatre premières seraient unifiées pour tous les élèves, préférant que ce tronc commun soit de trois ans seulement ; les représentants de l'enseignement privé, qui acceptaient le modèle proposé, craignaient de ne pas se voir allouer les ressources nécessaires ; les secteurs confessionnels désapprouvaient le traitement accordé à l'enseignement de la religion. D'une manière générale, l'ensemble de la communauté éducative a regretté que trois grandes questions ne soient pas abordées : le coût de la réforme, la planification de sa mise en place et les programmes d'études de chacun des niveaux et domaines d'enseignement.

En 1989, le Ministère de l'éducation a présenté son Livre blanc de la réforme de l'enseignement, texte qui consignait les principaux objectifs du changement et comblait les lacunes décelées dans le premier document en présentant un calcul du coût économique de la mise en place de la réforme, une planification détaillée du nouveau réseau d'établissements et le nouveau programme de base de chacun des degrés de l'enseignement : préscolaire, primaire et secondaire. Les documents concernant les programmes ont été soumis à un nouveau processus de débat avant d'être définitivement adoptés. Les objectifs de la réforme, étendus à l'ensemble du système d'enseignement préuniversitaire, peuvent se résumer en cinq points :

1. Instruction gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans.
2. Modification des phases de l'enseignement en vue de rendre cohérent l'allongement de la scolarité obligatoire et, parallèlement, création d'un degré pré-primaire d'éducation.
3. Réforme substantielle de la formation professionnelle : offre d'enseignements d'un nouveau type, mieux adaptés aux exigences de l'emploi, accordant plus d'importance à la formation en entreprise et mieux reliés aux formations dispensées dans le monde du travail.
4. Amélioration de la qualité de l'enseignement : outre les propositions antérieures, lancement d'un ensemble d'initiatives visant à un meilleur fonctionnement des établissements. Parmi les plus importantes : modification des objectifs et des contenus des programmes, élargissement de l'autonomie des établissements, élaboration d'un plan national de formation des enseignants et développement de l'évaluation.
5. Mesures pour parvenir à une plus grande égalité devant l'éducation : la prolongation de l'instruction obligatoire et gratuite jusqu'à seize ans est déjà de nature à rapprocher l'enseignement des populations les plus défavorisées et à contribuer à donner à tous les élèves des chances analogues d'accès à l'enseignement secondaire. En outre, il a été proposé des mesures tendant à accroître les aides économiques aux familles les plus démunies afin de favoriser l'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux, ainsi qu'à concentrer l'attention sur les établissements accueillant les élèves en butte aux plus grandes difficultés.

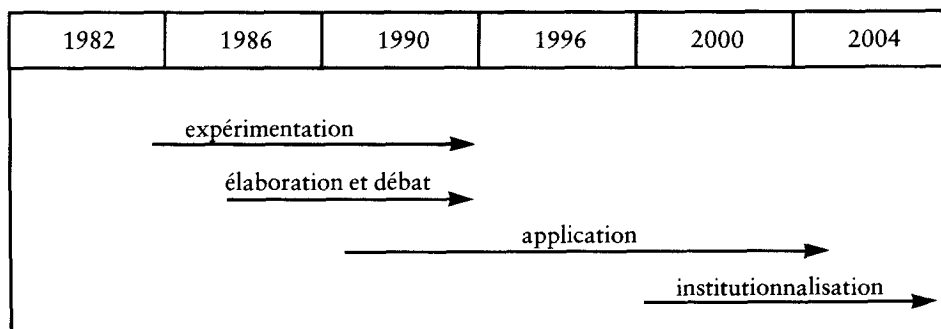
Tous ces objectifs ont finalement été réunis et articulés dans une loi adoptée par le Parlement en 1990 : la loi organique d'aménagement global du système d'éduca-

tion (LOGSE) ; le parti socialiste, alors majoritaire, les partis nationalistes catalan et basque, le parti de la Izquierda Unida (« parti de la gauche unie ») et autres partis minoritaires, soit près de 70 % des parlementaires, se sont prononcés en faveur de la loi. Seul le Partido Popular (parti populaire), parti conservateur, au pouvoir au moment où nous écrivons ces lignes, a voté contre.

LA PHASE D'APPLICATION

L'adoption de la loi par le Parlement a constitué le point de passage obligé pour aborder une nouvelle phase du processus de changement : l'application de la réforme. La durée en a été fixée à dix ans, le temps jugé nécessaire pour mettre en œuvre les changements. La figure 1 récapitule les différentes étapes de la réforme de l'enseignement.

FIGURE 1. Étapes de la réforme espagnole de l'enseignement



Le processus d'application de la réforme s'est révélé, et se révèle encore, beaucoup plus complexe que celui de la phase précédente. La mise en pratique des propositions qui avaient initialement reçu le soutien de la majorité des interlocuteurs sociaux a soulevé de graves problèmes lorsque la catégorie de personnes la plus concernée en a ressenti les conséquences. Les équilibres obtenus dans la phase de décision se sont rompus lorsqu'il s'est agi d'aborder l'étape de mise en application, et les avantages obtenus ont été oubliés au moment de faire des concessions. Les accords trouvés avec certains groupes ont des conséquences parfois inacceptables pour d'autres groupes.

L'application de la réforme n'est pas seulement une étape au cours de laquelle il faut affronter les résistances au changement. C'est aussi le temps où l'on constate que certaines décisions ne sont pas pertinentes, que les protestations de certains groupes sont fondées et que certaines conditions nécessaires à la mise en place de la réforme ne sont pas réunies. Ce constat conduit à la nécessité de promouvoir de nouvelles adaptations et de nouveaux changements. C'est là sans doute la réalité de la réforme espagnole. Au cours de ces dernières années, il s'est révélé nécessaire d'adapter le calendrier d'application de la réforme pour des raisons budgétaires, de négocier de nouvelles incitations de nature économique avec les enseignants, de déve-

lopper de nouvelles initiatives pour donner plus d'autonomie aux établissements, d'élargir les systèmes d'évaluation et de renforcer le rôle des équipes de direction, lesquelles en Espagne sont élues par la communauté éducative. Le processus d'application de la réforme n'est pas simplement une étape de mise en pratique des décisions adoptées par le Parlement. C'est la phase durant laquelle on vérifie la viabilité de l'hypothèse à la base du changement et durant laquelle surviennent les tensions les plus fortes. C'est la phase où les motifs du changement risquent d'être oubliés, alors même qu'ils recueillaient un large consensus peu d'années auparavant. C'est aussi la phase durant laquelle les urgences politiques peuvent dénaturer les objectifs prévus. C'est la phase, enfin, où il faut conjuguer négociation et souplesse avec fermeté et clarté quant aux objectifs visés.

L'influence des différents interlocuteurs sur les décisions adoptées

Une réforme aussi ample et étalée dans le temps requiert un contact permanent avec les différentes composantes de la communauté éducative. La consultation et la négociation continues ont constitué les voies stratégiques essentielles du processus de changement en Espagne. Leur mise en œuvre n'a été ni facile ni toujours couronnée de succès. Trois facteurs ont limité les incidences positives de cette pratique de négociation avec tous les acteurs sociaux intéressés :

1. Les positions et les intérêts des uns et des autres étaient souvent divergents. Les propositions des syndicats d'enseignants relatives à la journée de travail, par exemple, se heurtaient aux intérêts des parents d'élèves qui réclamaient une extension des heures de classe. Autre exemple : durant les premières années d'application de la loi, un système provisoire avait été instauré en accord avec les syndicats pour que les enseignants qui occupaient un poste à titre intérimaire aient davantage de possibilités d'accéder à la titularisation. Cet arrangement a suscité une très forte réaction négative chez les élèves qui achevaient leurs études au cours de ces mêmes années, ainsi que dans l'opinion publique.
2. Dans nombre de cas, les négociations comme les accords avec les représentants des différents groupes sociaux n'étaient pas connus de leurs mandants. Beaucoup d'enseignants ont signalé que la réforme s'était faite sans qu'ils aient été consultés, alors que, en réalité, un processus de dialogue permanent avait été maintenu avec leurs syndicats.
3. Les accords finalement trouvés n'étaient pas acceptés par tous les intéressés, d'où des tensions et un malaise. Les prises de position les plus critiques étaient celles dont les médias se faisaient normalement l'écho.

Quoi qu'il en soit, et malgré ses limites, la négociation a constitué l'un des axes fondamentaux du processus de réforme. Dans la recherche d'accords, il a fallu équilibrer les objectifs de la réforme avec les intérêts des différents groupes concernés par les changements. La négociation s'est déroulée sur deux plans distincts, l'un plutôt global et l'autre plutôt sectoriel ou bilatéral, et a présenté des caractéristiques différentes au cours des deux grandes phases du changement : celle de débat

et celle d'application. De plus, les interlocuteurs ont varié en fonction des points débattus et n'ont pas exercé la même influence.

LA NÉGOCIATION INSTITUTIONNELLE GLOBALE

En 1985 a été créé, en Espagne, le Consejo Escolar del Estado (Conseil scolaire de l'État), organe consultatif du Ministère de l'éducation pour toutes les questions d'importance relevant de sa sphère de compétence. Toutes les composantes de la communauté éducative sont représentées au sein de ce Conseil : syndicats d'enseignants, associations de parents, associations d'élèves, employeurs du secteur, Église catholique et personnalités prestigieuses du monde de l'enseignement. Sa fonction est double : émettre un avis, qui n'a pas force exécutoire, sur toutes les dispositions qu'élabore le Ministère de l'éducation et établir un rapport annuel sur la situation de l'éducation en Espagne. Qu'elle soit positive ou négative, l'évaluation effectuée par le Conseil exerce une grande influence sur les décisions finales ainsi que sur l'opinion publique.

La dynamique de débat quasi permanente qu'a connue le Conseil scolaire de l'État, compte tenu des multiples mesures à prendre pour appliquer la réforme, s'est révélée très positive. D'une part, elle a permis aux différents intéressés de connaître l'opinion des autres et a aidé à assouplir les positions et à rechercher des terrains d'entente. D'autre part, elle a contraint l'administration de l'enseignement à prendre en compte les points de vue des interlocuteurs sociaux. Ce climat croissant de compréhension mutuelle n'a pas empêché les tensions graves ni les débats orageux, notamment lorsque les thèmes abordés étaient plus particulièrement sensibles. Le débat sur la loi de réforme de l'enseignement (LOGSE) en offre un bon exemple. Après de longues négociations, le Ministère de l'éducation n'est pas parvenu à faire accepter par les syndicats d'enseignants les plus représentatifs, de tendance progressiste, le texte qui allait être soumis au vote du Conseil scolaire de l'État réuni en séance plénière. Ceux-ci ont présenté une nouvelle proposition plus critique, néanmoins mise en échec, entre autres, par les représentants de l'enseignement privé et religieux.

Au sein du Conseil scolaire, il n'y avait pas toujours unanimité pour ou contre les positions du Ministère de l'éducation. Deux questions ont suscité une polarisation manifeste : la problématique enseignement public-enseignement privé et l'enseignement de la religion dans les écoles. Dans le premier cas, les positions du Ministère de l'éducation, plus favorables à la défense de l'enseignement public, ont reçu le soutien des parents et des enseignants attachés à ce type d'enseignement. Dans le second cas, la position du Ministère se situait à mi-chemin entre celle des opposants à tout enseignement de la religion à l'école et celle des partisans d'une certaine forme d'éducation religieuse facultative. Les discussions sur ce point ont été interminables et n'ont satisfait personne. Les deux secteurs — laïc et confessionnel — ont accusé le Ministère de se plier aux exigences de leurs adversaires.

La netteté des positions exprimées sur ces questions ne s'est pas étendue à d'autres thèmes, plus strictement éducatifs ou moins chargés sur le plan idéologique. Les débats portant sur l'organisation des études, la formation professionnelle, le rôle

des chefs d'établissement, l'évaluation des établissements, etc., reflétaient des points de vue moins tranchés. Il y avait, par exemple, un large consensus sur tout ce qui concernait la formation professionnelle. En revanche, tous les interlocuteurs formaient un front uni pour réclamer au Ministère de l'éducation davantage de moyens, même si des divergences se manifestaient dès qu'il s'agissait d'en étudier la répartition. Des différences se sont fait jour entre les représentants de l'enseignement public et ceux du privé sur la question du modèle d'organisation des études. Les premiers étaient plus favorables aux initiatives allant dans le sens d'un enseignement unifié, d'une compensation des inégalités et d'une plus grande équité dans l'accès à l'instruction ; les seconds à celles tendant à accroître l'autonomie des établissements et le rôle des équipes de direction, ainsi que des programmes d'évaluation. Le modèle proposé par le Ministère de l'éducation concordait avec la position des premiers en ce qui concernait le renforcement de l'enseignement public et les mesures favorisant une plus grande égalité des chances, tandis qu'il se rapprochait de la position des seconds pour ce qui touchait à la consolidation de certains facteurs relatifs à la qualité de l'enseignement. Sur d'autres points, comme la participation de l'ensemble de la communauté éducative à la vie des établissements, les positions se recoupaient : parents et élèves des deux secteurs revendiquaient une plus grande participation alors que les professeurs étaient unis pour s'y opposer et pour réclamer un rôle prépondérant dans la prise des décisions.

LA NÉGOCIATION SECTORIELLE

Le dialogue et les négociations bilatérales avec les différentes composantes de la communauté éducative ont été aussi importants, voire parfois plus importants, que la concertation menée avec tous les groupes réunis. Tout au long du processus d'élaboration et d'application de la réforme, les problèmes relatifs aux conditions de travail et de déroulement des carrières des enseignants ont été les plus difficiles à résoudre, et ceux qui ont exigé le plus de temps et d'efforts. Le Ministère était conscient du fait qu'un engagement du corps enseignant en faveur de la réforme était nécessaire pour assurer la réalisation de ses objectifs, et convaincre les parents et l'opinion publique de la viabilité des innovations. Les attitudes des enseignants variaient en fonction du degré de l'enseignement dans lequel ils professaient. La majorité des maîtres du préscolaire, du primaire et de la filière professionnelle souscrivaient à la réforme proposée, parce qu'ils comprenaient mieux la fonction sociale de l'éducation et étaient plus habitués à enseigner à des élèves de toutes sortes. Ils constataient en outre que si la réforme supposait un effort, elle leur permettait aussi d'améliorer leurs conditions de travail et d'évolution professionnelle. La situation des enseignants du secondaire était différente. L'universalisation de l'enseignement à ce niveau, les changements dans les programmes et dans l'organisation des établissements, ainsi que la plus grande hétérogénéité des publics qu'ils rencontraient dans les salles de classe, les mettaient aux prises avec des problèmes pour lesquels ils ne se sentaient pas préparés. Par ailleurs, leur modèle d'enseignement se rapprochait davantage du système d'éducation antérieur, qui présentait un caractère plus

conventionnel et plus sélectif. Ils considéraient aussi que l'effort qu'impliquaient les changements n'était pas suffisamment contrebalancé par des améliorations de leurs conditions de travail et de déroulement de carrière.

Les négociations avec les groupes politiques représentés au Parlement et les gouvernements des communautés autonomes ayant compétence en matière d'éducation ont été plus ponctuelles. Toutefois, les accords conclus ont eu ensuite une plus grande répercussion sur l'orientation des changements. Il y a lieu de signaler que l'expérimentation de la réforme a été réalisée dans toutes les communautés autonomes, dont certaines étaient dirigées par des gouvernements d'une couleur politique différente de celle du gouvernement central. Cela a supposé un travail conjoint et une réflexion partagée qui ont contribué ensuite au soutien de la loi de réforme de l'enseignement (LOGSE) par une majorité. Les problèmes vécus par les différentes communautés autonomes pendant l'étape d'application de la réforme se sont révélés très similaires, ce qui a facilité des accords conjoints et des solutions communes.

Le contact avec les organes d'information a également fait l'objet d'une attention particulière. Au cours de l'étape d'élaboration et de débat, ceux-ci recueillaient les opinions sans leur donner une grande importance. La présentation du Livre blanc de la réforme et l'adoption de la loi susmentionnée ont trouvé un large écho et attiré le soutien majoritaire des médias. La situation s'est modifiée durant l'étape d'application : en premier lieu, parce que des budgets plus restreints ont été alloués à l'éducation dans les premières années de la décennie 90, ce qui a suscité une vague de scepticisme ; en second lieu, parce que les problèmes, les urgences, les demandes de tous les acteurs sociaux sont apparus. Il était difficile de faire comprendre à l'opinion publique et aux groupes concernés qu'un délai de dix ans avait été fixé pour l'exécution d'engagements précis comme la présence de professeurs spécialisés en musique dans les établissements primaires, la scolarisation de tous les enfants de trois ans, la construction d'établissements d'enseignement secondaire dans toutes les agglomérations de plus de 3 000 habitants ou la généralisation des services d'orientation. Les citoyens s'attendaient à ce que ces objectifs se réalisent immédiatement et ne comprenaient ni les retards ni le fait que d'autres communes ou écoles mettent en œuvre les changements avant eux.

La communauté scientifique n'a pas adopté de position unitaire sur l'application de la réforme. Un important courant pédagogique a souscrit aux objectifs de la réforme dans la mesure où ils correspondaient précisément à ce que lui-même réclamait depuis de longues années. Des groupes plus minoritaires ont estimé que la réforme était trop timide ou ne répondait pas aux préoccupations de la société à ce moment-là. Les spécialistes des différents domaines ont en grande partie réagi en fonction de leur attitude à l'égard des changements proposés et de l'importance accordée à leur discipline.

Les leçons de l'expérience

Il n'est pas facile d'évaluer avec un regard actuel les décisions prises dans le passé. Chaque moment historique a ses déterminants qui sont liés à des pressions et à des

attentes orientant vers certaines décisions. Avec le temps, le contexte initial s'étant modifié, il se révèle que ces solutions étaient inadéquates. Ce constat ne signifie pas toujours qu'une erreur a été commise, mais plutôt qu'il est nécessaire de procéder à une rectification parce que les conditions ne sont plus les mêmes. Si cette nouvelle décision, aujourd'hui plus pertinente, avait été adoptée naguère, elle n'aurait peut-être pas constitué la bonne solution. Cela dit, il est possible de tirer de l'expérience espagnole quelques conclusions qui ne manquent pas d'intérêt.

1. Les réformes pédagogiques ne posent pas seulement un problème technique. Elles supposent un choix idéologique quant aux objectifs de l'éducation et quant à la manière la plus appropriée d'instaurer un enseignement plus équitable et de meilleure qualité. Tous les efforts de transformation de l'enseignement sont sans doute dictés par cette dernière aspiration. Mais pas plus la conception de l'éducation qui les sous-tend que les conséquences qu'ils produisent ne sont identiques. La réforme espagnole n'épouse pas l'idéologie libérale qui fait intervenir les lois du marché et la concurrence entre établissements dans le fonctionnement du système d'éducation, et qui voit dans la liberté de choix des parents le mécanisme fondamental d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Au contraire, son choix idéologique se fonde sur la défense du système public d'enseignement et sur la promotion d'un ensemble de facteurs qui facilitent l'accès de tous les élèves à une instruction de qualité : autonomie accrue des établissements ; encouragement à l'élaboration de projets différenciés ; modèles d'évaluation qui tiennent compte tant du contexte socio-économique que des démarches pédagogiques et des résultats des élèves ; systèmes d'information axés sur les projets et engagements des établissements plutôt que sur la comparaison des résultats scolaires des élèves ; programmes d'enseignement compensatoires qui offrent davantage de ressources et de meilleures conditions aux établissements accueillant des élèves en butte à de plus grandes difficultés d'apprentissage.
2. Les étapes d'expérimentation et de débat sont indispensables lorsque les changements proposés sont profonds. La stratégie choisie dans le cas de la réforme espagnole peut être considérée comme une bonne stratégie : réserver une période initiale pour tester les objectifs éducatifs sélectionnés dans quelques établissements et les soumettre à un large débat permet d'y sensibiliser l'ensemble de la communauté éducative et d'aborder les changements avec de meilleures garanties de réussite. Cependant, il faut aussi reconnaître que le temps consacré à cette étape a été excessif. L'expérimentation et le débat pourraient être conduits presque simultanément, de sorte que les changements soient mis en œuvre plus vite. En Espagne, toutefois, force est de reconnaître que c'était impossible. Les années 1986 et 1987 ont été marquées par d'importantes grèves et manifestations d'élèves et d'enseignants qui réclamaient de meilleures conditions dans l'enseignement ; sans s'opposer à la réforme de l'éducation, alors à un stade embryonnaire, ils ont conseillé aux responsables politiques de créer un climat d'entente et de sérénité plus grandes avant d'adopter les mesures définitives et de les mettre en place.

3. La maîtrise du temps est une variable d'une importance fondamentale pour le succès des changements. Il convient de connaître le temps nécessaire à la bonne application et à l'institutionnalisation des innovations. Les urgences politiques, administratives ou personnelles, qui mesurent le temps au moyen de paramètres différents de ceux qui caractérisent les processus de changement dans l'enseignement, mènent généralement à des transformations superficielles et peu durables, voire, dans le pire des cas, à l'irritation et au découragement. Les réformes de l'enseignement demandent un certain temps qui est fonction de leur cadre et de leur ampleur. Mais un temps excessivement long, en raison des conflits qui surviennent, tend à consolider les résistances et rend les changements plus difficiles.
4. Un dialogue permanent avec toutes les composantes de la communauté éducative s'impose, dialogue qui devra créer un climat de sérieux et de confiance, dans le respect des compromis finalement trouvés. Cela ne signifie pas que des accords soient toujours possibles, ou qu'il n'y aura pas de conflits. Ce que l'on veut souligner ici, c'est que le style de la communication favorise ou rend difficile un accord ultérieur. De bonnes relations interpersonnelles aident à trouver des solutions. Au contraire, de mauvaises relations, en dehors de toutes considérations idéologiques ou politiques, engendrent une méfiance plus grande et rendent difficile la conclusion d'accords. Il faut tenir compte du fait que l'information transmise aux interlocuteurs sociaux et les compromis auxquels on en arrive avec eux ne sont pas toujours connus des personnes qui les mandatent. La négociation avec les représentants syndicaux des enseignants ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre simultanée d'une politique d'information permanente de l'ensemble du corps enseignant, et en particulier de ceux qui assument de plus grandes responsabilités : les inspecteurs et les chefs d'établissement.
5. Les attentes des enseignants ainsi que leurs conditions de travail et de déroulement de carrière doivent être en permanence prises en considération. Il importe que les innovations tiennent compte du degré d'implication demandé aux professeurs, mais aussi de leur adhésion aux changements proposés. Obtenir la participation active de la majorité des enseignants est déjà une garantie de succès. Cela suppose de prévoir, dans les réformes proposées, l'évolution professionnelle des enseignants, et leur satisfaction dans les tâches qu'ils exécuteront, satisfaction qui sera liée à leurs conditions de travail, à leur valorisation sociale et aux incitations professionnelles qui leur seront offertes de réaliser les efforts demandés. Tout changement doit tenir compte des enseignants qui vont se sentir impliqués dans ce processus. Sont des plus stimulantes les réformes qui tendent directement à modifier les conditions dans lesquelles les enseignants exercent leur profession, de sorte que le travail en équipe, la formation, l'innovation et l'investissement personnel soient reconnus et aiguillonnés.
6. Les réformes doivent considérer la situation de chaque établissement, s'opérer de manière décentralisée et permettre les solutions plurielles face aux problèmes rencontrés. Les modèles linéaires et séquentiels doivent céder la place

à des modèles plus interactifs et graduels, dans lesquels les innovations s'adaptent aux caractéristiques propres de l'environnement socioculturel.

7. Favoriser la transformation de la culture et le développement organisationnel des établissements constitue un objectif essentiel du changement. Les innovations doivent viser à modifier les croyances, les valeurs et les relations qui y ont cours. Pour prétendre perdurer, elles doivent en même temps donner une impulsion à l'organisation des établissements. Des changements dans la participation, dans la coordination interne, dans le rôle de l'équipe de direction et dans la culture organisationnelle des établissements sont indispensables pour promouvoir et consolider les réformes.
8. La stabilité du projet est aussi une condition nécessaire pour garantir l'efficacité et la profondeur du changement. Les modifications des objectifs ou des stratégies qui ne sont pas justifiées par des motifs de poids et ne sont pas convenablement expliquées engendrent confusion et perplexité, et ne conduisent qu'au découragement. La réforme espagnole de l'enseignement a bénéficié d'un facteur positif d'importance : l'existence d'un seul et même projet de 1982 à 1996. Dans cet intervalle de temps, cinq ministres de l'éducation se sont succédé, mais tous ont conservé les lignes essentielles de la réforme, avec les adaptations logiques et les accents particuliers requis par chaque étape ou découlant du style personnel de chacun.
9. Les attentes suscitées doivent être enthousiasmantes, mais réalistes. Un projet de réforme doit recueillir l'adhésion de la majorité des composantes de la société en les convainquant que les objectifs visés sont nécessaires, qu'ils peuvent être atteints et qu'ils comportent des avantages compensant les efforts demandés. La crédibilité du projet et de ses promoteurs initiaux influe sur le degré de coopération suscité. Ce dynamisme initial ne doit occulter pour autant ni les problèmes qui se poseront ni les efforts sans lesquels on ne peut atteindre les buts prévus. Ces réflexions sont issues de l'expérience d'un processus de réforme éducative ambitieux et s'échelonnant sur une longue période, une réforme dont la conception générale, les objectifs fondamentaux et les stratégies peuvent être considérés comme positifs. Il faudra cependant davantage de temps pour apprécier la portée des transformations réalisées.

Références

- Fullan, M. ; Miles, M. 1992 « Getting reform right : what works and what doesn't work » [Pour faire une bonne réforme : ce qui « marche » et ce qui ne « marche » pas]. *Phi Delta Kappan* (Blumington, Indiana), vol. 73, n° 10, p. 745-752.
- Marchesi, Á. 1992. « Educational reform in Spain » [La réforme de l'enseignement en Espagne]. *International review of education* (Institut de l'éducation de l'UNESCO, Hambourg), vol. 38, n° 6, p. 591-607.
- Martín Ortega, E. 1996. « La reforma española cinco años después » [La réforme de l'éducation en Espagne cinq ans après]. *Perspectives* (UNESCO-BIE, Genève), n° 3, p. 629-648.

FINLANDE :

LA RESTRUCTURATION

DE L'ENSEIGNEMENT

SUPÉRIEUR

Olli-Pekka Heinonen

Le programme du gouvernement actuel

La politique de l'éducation a toujours été considérée comme l'un des éléments les plus importants de la politique sociale de la Finlande. Au début de son mandat, chaque gouvernement établit un programme fixant ses principaux objectifs et traçant les grandes lignes des politiques qu'il entend suivre dans les domaines ayant une importance déterminante pour le pays. Sur la base de ce document, les divers ministères élaborent des plans plus détaillés et prennent les mesures voulues pour atteindre les objectifs.

Les grandes orientations de la politique finlandaise de l'éducation font depuis longtemps l'objet d'un consensus politique et social. C'est ce qu'illustre le fait que le gouvernement actuel, bien que constitué par une coalition de cinq partis allant de la gauche traditionnelle aux conservateurs et comprenant pour la première fois en Europe le parti des écologistes (ou parti des Verts), n'a cependant pas eu à faire face à quelque conflit politique sérieux au sujet de sa stratégie pour l'éducation.

Aux termes de son programme, toute la politique éducative du gouvernement se fonde sur la nécessité de relever le niveau d'instruction de la population tout entière et de mettre en œuvre le principe de l'éducation permanente. Elle garantit en outre à tous les jeunes le droit à un enseignement général gratuit de neuf ans, suivi pen-

Langue originale : anglais

Olli-Pekka Heinonen (Finlande)

Ministre de l'éducation. Membre du Parlement. Maîtrise de droit de l'Université d'Helsinki. A été précédemment enseignant, conseiller spécial du Ministre de l'éducation et président du Conseil des ministres des pays nordiques. A consacré de nombreux articles et discours, en Finlande et à l'étranger, au rôle de la culture finlandaise, à la société de l'information, ainsi qu'à la coopération internationale et aux échanges dans le domaine de l'éducation.

dant trois ans soit d'un enseignement secondaire du deuxième cycle soit d'un enseignement professionnel.

La société finlandaise a été ébranlée, au début des années 90, par une récession d'une gravité sans précédent qui a inévitablement retenti sur le débat relatif à l'éducation et sur les priorités à assigner aux divers objectifs. Le chômage, qui est l'une des conséquences les plus graves de la récession, est certes imputable en partie aux fluctuations de l'économie mondiale, mais il est dû aussi pour une bonne part à divers problèmes structurels propres à la Finlande, et notamment à la rigidité de ses structures économiques.

Afin d'atténuer le chômage et de promouvoir une indispensable refonte des structures industrielles et économiques de la Finlande, le gouvernement est résolu à améliorer la qualité de l'enseignement et à mieux l'adapter au marché du travail. C'est à cet effet qu'il a lancé un processus d'évaluation systématique du système d'éducation et qu'il a allégé les mécanismes régulateurs auxquels est soumis l'enseignement. Il a également adopté diverses mesures éducatives à court terme visant à réduire le chômage. Ces mesures font parfois l'objet de critiques, car les établissements d'enseignement, universités comprises, considèrent que des programmes à grande échelle compromettent le développement durable de l'éducation et mettent les établissements à la merci de cycles économiques éphémères.

Au titre de sa politique globale des revenus, le gouvernement a conçu un dispositif d'assurance éducation qui permet aux chômeurs de solliciter une formation, complémentaire ou continue, à des conditions financières plus favorables que celles qui étaient jusqu'alors possibles. Cette mesure a pour objectif premier de lutter contre le chômage, mais elle vise également à mettre en œuvre le principe de l'éducation permanente, et le bénéfice en sera ultérieurement étendu aux personnes ayant un emploi.

Le gouvernement juge important de consacrer plus d'efforts à la constitution d'un réseau d'écoles polytechniques qui puissent s'adapter aux exigences du marché du travail et à la promotion d'un système national d'innovation bien équilibré. En l'occurrence, l'engagement résolu du gouvernement à assurer le financement des universités joue un rôle essentiel.

Un autre objectif fondamental du programme est l'instauration d'une société de l'information et du savoir qui tienne dûment compte des facteurs humains et sociaux. Si cet objectif concerne naturellement tous les aspects de la politique sociale, il fait une place particulière à l'éducation et à la science. C'est ainsi que le gouvernement s'est engagé à élever le niveau de l'enseignement des mathématiques et des sciences exactes et naturelles afin que la Finlande ne prenne pas de retard sur les autres pays.

La Finlande investit en moyenne beaucoup plus dans l'éducation que d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le gouvernement n'entend pas réduire cet investissement, mais son programme prévoit une rationalisation du réseau des établissements d'enseignement afin de rendre le système d'éducation plus efficace tant financièrement qu'intellectuellement.

Le Plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire (1995-2000)

Comme je l'ai dit précédemment, nous sommes d'accord sur les grandes orientations que l'enseignement doit prendre en Finlande. L'éducation est un sujet qui intéresse tous les décideurs, quelles que soient leurs allégeances politiques. Les indications que j'ai données sur le programme du gouvernement actuel en matière d'éducation auront montré au lecteur que les stratégies ne sont pas élaborées en détail dès la formation de l'équipe gouvernementale. Elles ne le sont que lors de la publication du Plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire qui a lieu tous les quatre ans.

Le Plan est établi par le Ministère de l'éducation et approuvé par le gouvernement en session plénière. La planification ne se pratique plus à huis clos, et divers groupes d'intérêts, par exemple les partis politiques, les organisations d'enseignants, les associations d'étudiants et les syndicats, contribuent aux travaux. Je reviendrai plus en détail sur ce stade de la planification à propos du débat public sur la politique de l'éducation.

Les objectifs de l'actuel Plan de développement concernent trois aspects : le contenu, les structures et le financement de l'enseignement. Annexée au Plan figure une décision sur les modalités du remaniement du système d'enseignement au cours de la période couverte par la planification.

Le Plan souligne le rôle vital joué par l'éducation et la recherche dans la stratégie adoptée par la Finlande pour promouvoir la qualité de vie, la diversité culturelle, le développement durable et la création de richesses. Les principaux objectifs en sont que l'enseignement doit être d'un niveau élevé, accessible à tous sur un pied d'égalité et conforme aux principes de l'éducation permanente.

En ce qui concerne le contenu de l'enseignement, le Plan souligne l'importance des liens entre l'éducation et le monde du travail afin de parvenir à un système où l'éducation et l'emploi alternent au cours de la vie. Le Plan assigne plus nettement aux établissements d'enseignement la responsabilité de faire en sorte que les étudiants trouvent du travail après avoir obtenu leur diplôme ou leurs qualifications.

L'internationalisation de l'enseignement est l'une des principales clés de la politique de l'éducation de la Finlande depuis les années 80, et elle est aujourd'hui plus nécessaire que jamais. L'internationalisation rapide de la société finlandaise exige des compétences accrues en matière de communication interculturelle et de savoir-faire professionnel. Nous devons affronter cette réalité qu'un très grand nombre de personnes sur le marché intérieur européen sont aujourd'hui en concurrence pour les mêmes emplois avec nos jeunes et nos concitoyens qui ont déjà un travail. La politique de l'éducation de la Finlande doit être telle que notre enseignement soit compétitif sur un marché de plus en plus agressif et soit capable de relever les défis de la mondialisation de l'économie.

Le nombre limité de personnes qui parlent notre langue montre combien il est nécessaire que les Finlandais étudient les langues étrangères et se familiarisent avec

les cultures d'autres pays. À l'heure actuelle, les élèves des écoles secondaires finlandaises apprennent davantage les langues étrangères que leurs homologues de tous les autres pays de l'Union européenne. Par comparaison, la situation peut donc sembler satisfaisante, mais nous avons encore besoin d'élargir notre programme en matière de langues et d'améliorer la qualité de l'enseignement. Le Plan de développement en a tenu compte. Le Ministère de l'éducation a établi un programme détaillé à cet effet et une ouverture de crédit spéciale a été réservée pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne la nouvelle société de l'information et du savoir mentionnée plus haut, le Plan de développement souligne l'importance de l'égalité des chances : il faut donner à tous les citoyens les compétences de base qui leur permettent d'utiliser et de comprendre la technologie de l'information et de la communication pour l'acquisition des connaissances, la recherche, le travail et les loisirs. Le Plan accorde une attention particulière à l'égalité des sexes. Le Ministère a formulé une stratégie nationale de l'information pour l'éducation et la recherche qui, malgré la récession, a bénéficié d'un apport considérable de ressources supplémentaires.

Le financement de l'éducation doit être développé pour encourager la performance, le but étant d'allouer une certaine part de fonds publics, à tous les niveaux, en fonction des résultats obtenus. L'évaluation des résultats a naturellement suscité de très vifs débats parce qu'il est difficile de trouver des indicateurs qui ne prêtent pas à controverse et qui soient parfaitement équitables. Jusqu'à présent, c'est dans le secteur universitaire qu'on a obtenu le plus de succès, encore que, même là, on n'alloue que 3 % du budget en fonction des résultats.

Pour le financement de base de l'éducation, notre but est de recourir de plus en plus à un système fondé sur les coûts unitaires. Ainsi, le budget consacré aux établissements d'enseignement deviendra à la fois plus transparent et plus réaliste.

Le Plan de développement tient également compte de la décision de réaménager le système éducatif afin de dispenser un enseignement supérieur à 60 ou 65 % d'une classe d'âge. L'idée est d'atteindre cet objectif à raison des deux tiers grâce aux polytechniques (appelés aussi AMK) et à raison d'un tiers grâce aux universités. Les chercheurs universitaires, tout comme les employeurs, ont exprimé des doutes au sujet de cet objectif, jugé trop ambitieux et trop coûteux. La question est étroitement liée à celle de la réforme des polytechniques que nous examinerons plus loin.

La refonte du système éducatif fait une place très importante aux besoins de l'éducation des adultes. Un quart environ des diplômes et des qualifications professionnelles doit être réservé aux étudiants d'âge mûr. Il existe un besoin urgent d'élever le niveau de l'éducation des adultes en Finlande, car il y a un écart considérable entre le degré d'instruction des jeunes et celui des générations plus âgées. En cette période de chômage massif, les perspectives d'emploi sont particulièrement sombres pour les personnes d'âge moyen qui n'ont suivi qu'un enseignement élémentaire. Nous considérons que l'éducation des adultes est une arme efficace dans la lutte contre l'exclusion sociale à laquelle les chômeurs de longue durée ne sont que trop facilement condamnés.

Dans les paragraphes qui précèdent, j'ai mentionné quelques-uns des points essentiels de la politique de l'éducation. Certains ont trait au contenu de l'éducation, mais

d'autres concernant deux aspects principaux de la réforme de l'enseignement. C'est à la lumière de cette réforme que j'examinerai maintenant de plus près les grandes orientations que nous avons tracées pour le système finlandais d'éducation.

L'un des principaux aspects de la réforme concerne le mode de pilotage et l'enseignement professionnel ; tous deux ont des incidences sur l'ensemble de notre système d'enseignement. Le point de départ essentiel et le moteur premier de beaucoup de réformes ont été la vitesse et la détermination avec lesquelles on a remanié le mode de pilotage et accru les pouvoirs de chaque établissement. La réforme des polytechniques, quant à elle, a fait qu'il est devenu nécessaire de repenser la manière dont est dispensé l'enseignement professionnel et elle a conduit à transformer tout le système d'enseignement supérieur du pays.

La réforme du mode de pilotage

En Finlande, comme dans d'autres pays de l'OCDE, les dix dernières années ont vu une action de grande envergure visant à améliorer l'efficacité des pouvoirs publics et la gestion des entreprises publiques. L'objectif fondamental des réformes introduites dans tous les secteurs du gouvernement a été de remplacer l'ancien système centralisé par un système insistant sur les résultats et sur les services, ce qui a amené à remplacer la réglementation, les normes et la rigueur du contrôle budgétaire par des accords sur les buts à atteindre et sur les ressources nécessaires à cet effet.

Les changements apportés au mode de pilotage ont porté principalement, d'une part, sur le rôle de l'État et du Ministère de l'éducation dans la fixation des priorités et des objectifs et, d'autre part, sur la responsabilité qui incombe à chaque unité d'obtenir des résultats en raison de sa liberté d'action accrue.

La réforme du mode de pilotage concerne tous les degrés de l'enseignement, mais elle a pris en considération la diversité des milieux et des besoins pour chaque type d'établissement et pour chaque niveau. Le Ministère de l'éducation organise désormais avec les polytechniques et les universités des négociations annuelles pour fixer les résultats à obtenir. Il n'en va pas de même pour les écoles ou les établissements d'enseignement professionnel ; dans leur cas, le gouvernement exerce un contrôle en fournissant des informations et en recourant davantage à des mesures législatives par le canal du Ministère de l'éducation et du Conseil national de l'éducation.

Le Plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire prévoit la révision de toute la législation sur l'éducation en 1997 et 1998. Cet objectif reflète le changement considérable qui s'est produit au cours des dernières années dans les modalités d'action de l'État sur l'ensemble du secteur éducatif.

Cette réforme législative exige que nous affinions davantage la stratégie que nous avons choisie. Nous avons actuellement une grande masse de textes législatifs sur l'éducation, mais ceux-ci sont disparates. Ils sont axés sur les types d'établissement d'enseignement, et non sur des objectifs éducatifs, et la plupart des dispositions ont trait à la gestion, à la structure hiérarchique et à d'autres questions d'organisation. La réforme vise à la fois à réduire fortement le nombre de ces dispositions et

à accroître leur pertinence, tout en élargissant substantiellement les pouvoirs de ceux qui organisent l'enseignement. La réforme fait en outre une large place aux objectifs de l'éducation, à l'évaluation de la qualité et à la coopération entre les établissements d'enseignement.

Au moment où j'écris cet article (mai 1997), le gouvernement a déjà soumis au Parlement un train de réformes législatives sur les universités, mais les travaux préparatoires sur les autres types d'enseignement ne sont pas encore achevés. Ce train de réformes sur les universités a suscité des débats orageux. La préparation de toute la réforme a été confiée d'abord à un comité de fonctionnaires, puis à une commission parlementaire, dont les conclusions ont fait l'objet d'observations écrites présentées par près de deux cents organismes. On peut s'attendre que le débat continue à être très animé au Parlement, car l'intérêt pour les questions d'éducation, et en particulier pour celles qui ne concernent pas l'enseignement supérieur, est considérable.

L'éducation préscolaire est le sujet qui a soulevé le plus de passion (en Finlande, la scolarité n'est pas obligatoire avant sept ans, et les enfants qui fréquentent des établissements pré-élémentaires représentent 60 % du groupe d'âge). Je prévois que les qualifications des maîtres seront un autre sujet de controverse politique et de débat public.

On ne saurait nier que l'enseignement finlandais ait été très centralisé. Toutes les écoles qui dispensaient un enseignement général suivaient le même programme, avaient les mêmes horaires et devaient faire agréer leurs manuels par un organisme central. Il en était de même pour l'enseignement professionnel et, à certains égards (budget et strict respect des normes), pour l'enseignement supérieur aussi.

L'introduction dans le secteur de l'éducation du principe d'une gestion par les résultats a amené d'énormes changements tant dans l'administration que dans le fonctionnement des écoles. Les doubles emplois administratifs ont été éliminés et beaucoup de pouvoirs ont été délégués aux acteurs eux-mêmes : écoles, maîtres et élèves.

Actuellement, le Conseil national de l'éducation fixe seulement le programme de base pour les écoles afin qu'au moins les objectifs fondamentaux de l'éducation soient les mêmes dans tous le pays. Ensuite, il appartient aux écoles elles-mêmes de décider comment elles atteindront les objectifs, quel ordre de priorité elles assigneront aux sujets d'étude, etc.

L'évolution de l'enseignement professionnel a suivi la même trajectoire. Le but était de démanteler le lourd système de planification et de réglementation pour permettre aux établissements de répondre plus facilement aux exigences du marché du travail et d'orienter les cours selon les besoins. Le grand bouleversement survenu dans l'enseignement professionnel pendant les années 90 a été la mise en place du système des polytechniques utilisant les structures existantes. Je reviendrai ultérieurement sur la création de ces établissements.

Les universités finlandaises jouissaient d'une assez grande autonomie pour l'enseignement et la recherche, mais, jusque vers la fin des années 80, leur marge de manœuvre était très limitée par les contraintes budgétaires et par les diverses dispositions statutaires.

Comme c'est dans les universités que la gestion par les résultats a le plus progressé, je les prendrai comme un exemple de la façon dont, dans la pratique, nous avons appliqué le principe en Finlande jusqu'à présent.

L'application du principe de la gestion par les résultats dans les universités finlandaises

Avant les années 80, les universités du pays ont vécu leur âge d'or avec l'adoption de la loi sur le développement de l'enseignement supérieur qui leur assurait des ressources abondantes. En septembre 1986, le gouvernement avait décidé que le financement des universités serait majoré d'au moins 15 % par an pour garantir l'efficacité de leur gestion. Il soulignait la nécessité d'améliorer les éléments qui permettraient de passer à une gestion orientée en fonction des objectifs et leur laissait plus de latitude pour l'utilisation de leurs fonds propres et pour la définition de la charge de travail des enseignants. Il insistait en même temps sur la nécessité d'un travail efficace. La décision donnait également de l'importance aux autres éléments clés du système de gestion par les résultats que sont l'évaluation et la notification des résultats obtenus.

La première étape de l'introduction des principes de la gestion par les résultats dans les universités finlandaises avait ainsi été franchie.

Les premières négociations sur les objectifs à atteindre eurent lieu en 1988 entre le Ministère de l'éducation et les universités. Pour la première fois, une petite fraction du budget des universités était allouée sur la base des résultats obtenus. Lors de négociations ultérieures, les deux parties signèrent un accord écrit portant sur les objectifs principaux et sur les ressources de chaque université.

Vers la fin des années 80 et au début des années 90, ce mode de gestion souleva peu de critiques en Finlande. Cependant, la récession allait tout changer lorsque, en 1993-1994, il fallut réduire de près de 16 % les dépenses de fonctionnement des universités. La plupart d'entre elles considéraient à l'évidence que l'autonomie accrue qui leur avait été accordée, concurremment avec le modèle de gestion par les résultats que le Ministère de l'éducation voulait leur « vendre », ne signifiait guère davantage que la liberté de faire plus avec moins. À cet égard, il est intéressant d'examiner les vues divergentes de différentes universités sur l'impact de la gestion par les résultats.

Le changement dans les relations entre les universités et le Ministère de l'éducation, dû à l'introduction de ce mode de gestion, a mis en lumière la nécessité de moderniser l'administration interne des universités. Cette gestion exige une impulsion interne plus forte que le monde universitaire n'en a l'habitude. Jusqu'alors, le pouvoir était entre les mains de réseaux collégiaux dont la lourdeur ne favorisait guère la prise des décisions.

Comme organisation, l'université ne ressemble à aucune autre. Ce n'est pas une entité qui puisse parler en public d'une seule voix ou qui puisse présenter au Ministère des objectifs opérationnels systématiques. Il s'agit au contraire d'une communauté de multiples disciplines aux liens très lâches, dont les objectifs s'inspirent de ceux

des différents secteurs de la communauté scientifique internationale, et non des orientations nationales du Ministère de l'éducation ou des attentes des dirigeants des universités quant au profil de leurs institutions.

Il n'est donc pas surprenant que, dans une période d'austérité, il n'ait pas été facile pour les dirigeants des universités de fixer des priorités ou d'introduire les changements structurels indispensables. Il faut reconnaître que la difficulté est imputable en partie au fait que les responsables — recteurs, doyens et chefs de faculté — n'avaient pas à leur disposition tous les outils de gestion nécessaires.

Cependant, beaucoup d'universités se sont félicitées de l'occasion que la gestion par les résultats leur donnait de définir clairement leurs stratégies, de tirer parti de leurs points forts et de décider elles-mêmes de leur profil.

La gestion interne d'une université est extrêmement difficile et l'on estime généralement que la gestion et le savoir sont incompatibles. La Finlande a sa part de facultés où les membres du corps enseignant sont contraints de s'occuper à tour de rôle de la gestion. De toute évidence, la gestion par les résultats, qui met l'accent sur la fermeté et la perspicacité de la direction, ne manquera pas de se heurter à des problèmes dans ce type de situation.

Les idées du Ministère de l'éducation sur la gestion par les résultats ont été critiquées par beaucoup. De nombreux chercheurs, ainsi que d'autres membres du secteur universitaire qui ont participé au débat, accusent le Ministère de fixer des objectifs qui privilégient la quantité aux dépens de la qualité. Ils s'appuient sur le fait que le Ministère et les universités ont fixé un objectif quant au nombre des diplômes (maîtrises et doctorats) qui devront être décernés et qu'une certaine proportion du budget des universités (qui atteindra 90 % en 2003) est calculée sur la base de cet objectif. Les années précédentes, les universités se voyaient accorder un budget sur la base de leurs résultats mesurés par le nombre des diplômes obtenus.

Le Ministère de l'éducation a fait cependant observer que le modèle du coût unitaire n'est qu'un moyen de garantir que toutes les universités recevront une part équitable des crédits publics. Naturellement, nous avons, en élaborant ce modèle, insisté sur la nécessité de tenir compte des objectifs et de l'efficacité : sans oublier leur rôle d'éducation, les universités doivent pouvoir aussi former des diplômés prêts à jouer un rôle utile dans la société.

Nous avons répondu aux exigences de qualité en mettant au point des indicateurs de performance qui récompensent expressément la qualité. Quant au maintien de celle-ci, il incombe avant tout aux universités elles-mêmes, et c'est pour les y aider que nous avons créé le Conseil de l'évaluation de l'enseignement supérieur.

Le Ministère de l'éducation n'a pas été sourd aux critiques émanant des milieux universitaires ; au contraire, nous avons clairement indiqué que le modèle du coût unitaire et tout le système de gestion par les résultats seront réexaminés et révisés au besoin, de concert avec les universités.

Dans l'esprit de la gestion par les résultats, le Ministère de l'éducation s'est efforcé de donner aux travaux préparatoires le maximum de transparence. Par exemple, les objectifs communs fondés sur le Plan de développement (que toutes les universités et le Ministère sont tenus de respecter) font l'objet d'un accord lors

des négociations organisées avec les dirigeants des universités. Ils constituent alors le cadre pour la définition des objectifs clés que le gouvernement présentera au Parlement en lui soumettant son projet de budget annuel. Les vues des universités sont déjà prises en compte dans les travaux préparatoires du Plan de développement.

Le Ministère et les universités renégocient tous les ans la partie de l'accord sur les objectifs relative au financement de projets de chaque université. Représentant au maximum 5 % du budget de l'université, ce financement est destiné à permettre des innovations d'importance nationale. Chaque université peut soumettre ses propositions lors des négociations.

La complexité du débat est illustrée par le fait que le Ministère de l'éducation avait confié l'élaboration du modèle, vivement critiqué du coût unitaire, à un groupe de travail comprenant à la fois des représentants des universités et du Ministère.

Les critiques ne visent pas le principe du coût unitaire en tant que tel, mais son application, parce qu'il modifie à certains égards les relations mutuelles entre les universités au niveau du financement.

Malgré l'importance que nous attachons au dialogue dans notre nouvelle philosophie du pilotage, la masse considérable des réactions souvent contradictoires que nous avons reçues des universités m'a paru difficile à comprendre, et parfois même décourageante, quand nous avons tâché de tenir compte des critiques qui nous étaient adressées. Tout cela met en évidence le rôle du Ministère dans la formulation d'une politique nationale, mais renforce aussi les arguments de ceux qui soutiennent que le Ministère ne prête pas attention aux critiques. La préparation de l'étude de l'OCDE intitulée *Examens des politiques nationales, d'éducation, Finlande : l'enseignement supérieur* (OCDE, 1995) a été particulièrement utile pour nous, car elle a contraint les responsables de la politique de l'éducation à participer à des discussions et à pratiquer une autocritique qui n'auraient pas été possibles autrement. Les « examinateurs » ont noté que le principe de la gestion par les résultats avait été convenablement appliqué pour formuler la politique universitaire en Finlande puisqu'il avait été possible d'instaurer un dialogue entre le Ministère et les universités. En outre, ils ont estimé que les objectifs fixés d'un commun accord laissaient aux universités une marge de manœuvre suffisante.

Les « examinateurs » ont toutefois estimé que le rôle du Ministère de l'éducation dans le processus de gestion par les résultats devrait être clarifié. J'étais du même avis et le Ministère n'a ménagé depuis lors aucun effort pour se concentrer sur le pilotage stratégique en laissant les universités libres d'atteindre leurs objectifs de la manière qu'elles jugeaient opportune.

Le passage à la gestion par les résultats a suscité des critiques non seulement de la part des chercheurs, mais encore des syndicats, qui ont un pouvoir considérable en Finlande. L'expérience relative à la charge de travail du personnel enseignant introduite dans certaines universités en est un bon exemple. L'expérience consistait à fixer un maximum de 1 600 heures de travail annuel pour les professeurs, chaque professeur se mettant d'accord avec l'université sur la répartition des heures. Toutefois, en raison de la résistance acharnée du syndicat des professeurs, l'expérience n'a pas été aussi large que le Ministère et les dirigeants des universités l'eussent souhaité.

La rapidité avec laquelle les mesures de contrôle ont été supprimées fait que les universités ne se font pas encore une idée très claire du statut et de la validité juridiques des objectifs, des indicateurs et des accords, et aussi, selon moi, qu'elles n'ont pas encore pleinement accepté les nouvelles pratiques. Le démantèlement des contrôles internes en matière de financement et de personnel n'a pas seulement accru leur autonomie, il les a aussi rendues plus responsables de leurs actes. La gestion par les résultats est très généralement considérée comme ayant augmenté le volume de l'administration à tous les niveaux. On attend désormais de l'administration centrale de chaque université qu'elle appréhende mieux des questions complexes. Il est possible que le nouveau régime soit perçu comme une remise en cause des compétences des enseignants en matière d'administration universitaire.

Le Ministère de l'éducation a pourtant bénéficié d'un soutien précieux des milieux universitaires pour sa réforme du système de pilotage et il y a unanimité pour penser qu'il ne faut pas revenir à une stricte tutelle de l'État. Nous continuerons donc à perfectionner le système dans un esprit d'ouverture avec les universités en nous efforçant de trouver les modalités les plus appropriées pour aller de l'avant.

La création des polytechniques — *per ardua ad astra*

L'autre grande réforme de l'éducation en cours concerne l'enseignement professionnel et le système des polytechniques en voie de création.

Les premières polytechniques ont été instituées à titre expérimental en 1991 avec pour objectif d'élever le niveau de l'enseignement supérieur professionnel, de rendre la formation et les qualifications dispensées par la Finlande plus compétitives sur le plan international, de répondre à la demande de compétences nouvelles, de rendre l'enseignement professionnel plus attrayant et d'accroître l'efficacité du système d'enseignement professionnel. Ces mesures nous offrent une perspective intéressante sur la réforme de l'éducation en Finlande, car elles ont été appliquées d'une manière que l'on n'avait jamais essayée auparavant dans ce pays. Jusqu'alors, en effet, les réformes étaient préparées dans les moindres détails avant d'être mises en œuvre ; la réforme de l'enseignement professionnel a été lancée sur la base de directives publiées par le gouvernement, qui a confié aux établissements prenant part à l'expérience la responsabilité de porter leurs cours au niveau d'un enseignement supérieur non universitaire.

L'intention est de créer un réseau national d'une trentaine de polytechniques en équilibrant judicieusement leur répartition régionale et leurs spécialisations. À partir de septembre 1997, la Finlande comptera vingt polytechniques permanentes et neuf temporaires. Si tout se passe comme prévu, les établissements d'enseignement professionnel de niveau postsecondaire et supérieur répondant aux critères de qualité définis par la loi participeront à l'expérience d'ici à 1999.

La réforme des polytechniques a entraîné une réorganisation complète du reste de l'enseignement professionnel : le niveau du collège postsecondaire est progressivement supprimé, une partie étant reprise par les polytechniques et une autre allant renforcer la formation professionnelle qui fait suite à l'enseignement général. Un gros

effort va être fait pour développer ce type de formation, qui fera l'objet de programmes de trois ans comprenant une période de formation sur le tas durant six mois au moins. En outre, l'apprentissage, très peu répandu en Finlande jusqu'à présent, sera substantiellement développé d'ici à l'an 2000.

La dernière grande réforme de l'enseignement professionnel finlandais remonte aux années 70, mais, dès le début des années 80, des voix se sont élevées pour souligner la nécessité d'une réforme des établissements postsecondaires d'enseignement professionnel. Dans l'étude de l'OCDE intitulée *Examen des politiques nationales d'éducation, Finlande* (1982), les examinateurs avaient proposé que les établissements de ce type soient mis sur le même pied que les établissements d'enseignement supérieur. Il n'empêche que, à ce stade, l'unanimité n'a pu se faire sur la teneur exacte que devrait avoir la réforme. Les changements rapides qui ont suivi dans la situation de l'emploi, auxquels s'ajoutent des demandes nouvelles, plus exigeantes concernant les compétences professionnelles et le rythme imprévisible de l'internationalisation, ont fait que la question doit être reconsidérée à la fin de la décennie.

Comme nous l'avons dit, toute la réforme des polytechniques s'est opérée selon des modalités totalement nouvelles pour la Finlande, modalités qui reflètent les changements intervenus au sein du gouvernement. Celui-ci s'est borné à donner des directives générales et à fournir des outils pour la réforme, en laissant à chaque établissement le soin de la mettre en œuvre dans la pratique.

L'expérience a été lancée en 1991 alors que la récession commençait à se faire sentir en Finlande. Elle a fait l'objet de critiques (encore que, dans beaucoup de milieux, ce soit un euphémisme). Les universitaires ont manifesté bruyamment et très ostensiblement leur désapprobation. Les partis politiques avaient des opinions divergentes quant à la nécessité d'une réforme et le secteur industriel lui-même n'était pas convaincu que la Finlande aurait besoin d'un aussi grand nombre de diplômés. Beaucoup de voix se sont élevées pour mettre en garde contre les dangers d'une dérive universitaire.

Comme il était évident qu'une restructuration de l'enseignement professionnel s'imposait, ne fût-ce qu'en raison de l'inertie inhérente au système, il a été quand même décidé d'engager la réforme. Le Parlement était favorable à son application progressive et expérimentale.

Dans son étude de 1994 sur la politique de l'enseignement supérieur en Finlande, l'OCDE s'est longuement penchée sur la réforme des polytechniques. Les « examinateurs » ont relevé l'absence de consensus à ce sujet, mais ils ont été d'avis qu'il fallait poursuivre la réforme, en préconisant une législation qui instaurerait un système permanent. Ils ont également estimé que le mieux était de procéder par expériences successives et qu'en outre il convenait, pour faciliter la réforme, de mettre en œuvre un programme spécial destiné à élever le niveau du personnel enseignant, à améliorer la qualité des bibliothèques et des services d'information, et à soutenir les efforts d'internationalisation.

Notre objectif consistant à faire accéder à l'enseignement supérieur 60 à 65 % d'un groupe d'âge a été très largement débattu au cours de l'examen de l'OCDE.

La plupart de ceux qui critiquaient cet objectif étaient opposés à la réforme des polytechniques en tant que telle ou avaient des doutes à son sujet. La principale préoccupation des universités était d'ordre pécuniaire ; elles craignaient en effet que la réforme n'absorbe une partie des fonds, déjà en baisse, qui leur étaient alloués. Comme nous avons pu cependant appliquer la réforme en nous appuyant en grande partie sur les structures et les ressources existantes de l'enseignement professionnel, la résistance des universités s'est sensiblement atténuée.

Le Ministère de l'éducation a pris soin de souligner que les deux secteurs de l'enseignement supérieur auraient un profil différent et dispensaient une formation différente. La recherche scientifique fondamentale, par exemple, est du seul ressort des universités ; aucun crédit ne sera alloué aux polytechniques à cette fin. Le Ministère a dû délimiter très soigneusement les sphères d'activité respectives des universités et des polytechniques, et il y est apparemment plutôt bien parvenu puisque le secteur traditionnel des universités lui-même a commencé à prendre conscience de l'intérêt d'une coopération avec les polytechniques et ne considère plus les nouveaux venus comme des intrus ni comme des rivaux suspects.

Des universitaires — et aussi certains hauts fonctionnaires du Ministère — ont exprimé des doutes sur la qualité du nouveau système : ils n'étaient pas convaincus qu'on pourrait relever le niveau des collèges d'enseignement professionnel existants au point de pouvoir honnêtement parler d'un nouveau secteur de l'enseignement supérieur qui serait l'égal des universités.

Nous ne pouvions pas nous payer le luxe de laisser mettre en cause le nouveau système et nous nous sommes efforcés de placer l'accent sur la qualité en recourant à des évaluations régulières et à des mesures législatives. Le Conseil d'évaluation de l'enseignement supérieur publie un rapport sur toutes les polytechniques qui sollicitent une homologation temporaire ou permanente. Ce n'est qu'après la publication du rapport que le gouvernement décidera s'il convient ou non d'accorder l'homologation. Le Conseil comprend des experts, spécialisés dans l'évaluation de l'éducation et dans l'enseignement supérieur, dont certains sont issus du secteur universitaire.

Au début, les syndicats d'enseignants avaient eu, eux aussi, des doutes sur la réforme, encore que les enseignants aient certainement apprécié l'occasion qu'elle leur offrait d'améliorer leur compétence professionnelle. À partir du moment où ils ont compris que la législation sur les polytechniques garantissait le statut du personnel en poste et tenait compte de la formation complémentaire et continue, leur opposition a pris fin.

Il est intéressant d'observer comment l'attitude générale envers la réforme a changé au cours des deux dernières années : il ressort du rapport que les autorités finlandaises responsables de l'éducation ont présenté à l'OCDE en 1996, au sujet des mesures prises à la lumière des recommandations formulées dans l'examen de 1994, que le pays était quasiment unanime à reconnaître la nécessité des polytechniques.

L'une des raisons de ce changement, en plus de celles que nous avons déjà mentionnées, est la facilité avec laquelle les diplômés des polytechniques ont trouvé du travail malgré la persistance d'un taux de chômage élevé.

Pour le moment tout au moins, les polytechniques semblent appelées à un avenir comme éléments du secteur non universitaire de l'enseignement supérieur ; aucun danger notable de dérive universitaire n'est en vue. D'autre part, c'est simplement faire preuve de réalisme politique que de reconnaître les pressions qui s'exercent sur certaines régions pour qu'elles aient une université de type traditionnel. Les « faiseurs d'opinion » régionaux et locaux n'ont pas tous pleinement compris qu'une polytechnique bien gérée et de haut niveau peut être plus utile qu'une université.

Dans un pays aussi peu peuplé que le nôtre, les vues adoptées par les médias exercent une influence considérable. L'intérêt que les médias finlandais, en général, et le plus grand journal national, en particulier, portent aux questions d'éducation a été extrêmement précieux pour ceux qui élaborent la politique de l'éducation. Les journaux ont offert une tribune au public, encore que celle-ci ne soit trop souvent utilisée que pour exprimer des opinions sur des détails d'intérêt mineur pour les individus. Pour encourager un débat ouvert, le Ministère de l'éducation organise avec la presse des réunions régulières où le ministre et les journalistes peuvent discuter de questions relatives à l'enseignement.

Aurions-nous pu mieux faire ?

La transparence est caractéristique du gouvernement dans les pays nordiques : sauf indication contraire, tous les documents sont publics. Il est par conséquent bien naturel d'attacher une importance considérable à la transparence des travaux préparatoires. Le Plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire est donc établi en liaison avec les protagonistes du secteur. Cela nous oblige à trouver de nouveaux modes de communication, car des décisions prises sur la base d'exposés écrits conventionnels ne sauraient prendre en considération toutes les questions qu'il est nécessaire de traiter dès les premières phases du processus.

Maintenant que les objectifs permettent de déterminer la répartition des fonds dans une plus grande mesure qu'auparavant, la transparence et l'étendue des travaux préparatoires sont plus importantes que jamais. Il n'est pas simple d'instaurer un vrai dialogue, car les parties n'ont pas toutes le sentiment d'être à égalité avec le Ministère dans les discussions ou les négociations. C'est pourquoi il est important de les amener à s'exprimer le plus tôt possible.

J'ai souvent regretté de n'avoir pas l'occasion de participer à des conversations substantielles avec les chercheurs. Il y a beaucoup de raisons à cela, dont la moindre n'est pas que les chercheurs et les représentants de l'État ne parlent pas le même langage et que, dans une certaine mesure, leurs besoins et leurs intérêts sont différents. Je suis néanmoins convaincu que nous pourrions faire davantage appel aux chercheurs pour esquisser les grandes lignes de la politique de l'éducation. Cela étant, on ne saurait formuler cette politique sur la seule base de leurs recommandations ou de celles d'autres professionnels du secteur : les priorités nationales, les ressources disponibles et les pressions locales sont autant de facteurs qui

jouent un rôle décisif. L'internationalisation est un nouveau facteur important, dont il faut tenir compte et qui impose certaines limitations au champ d'action d'une politique nationale de l'éducation.

Grâce aux contacts plus étroits qui se sont établis entre hommes politiques et administrateurs de divers pays, nos décideurs ont accès à des rapports et à des informations sur des solutions apportées ailleurs à des problèmes d'éducation. Cette interaction est extrêmement précieuse et on ne saurait trop en souligner l'importance : dans le monde moderne, il est rare qu'on rencontre un problème que quelqu'un n'ait pas essayé de résoudre ailleurs d'une manière ou d'une autre. Nous sommes encore incapables de tirer le meilleur parti possible des efforts d'autres pays, mais nous avons déjà fait beaucoup de progrès à cet égard.

Pour ma part, je souhaite que les chercheurs des différentes disciplines jouent un rôle plus actif dans les questions concernant la réforme de la politique de l'éducation et dans les travaux destinés à mettre celle-ci en application. L'expérience m'a montré qu'ils se contentent de réagir aux réformes que le gouvernement a déjà proposées ou mises en œuvre. Ils devraient pouvoir apporter un regard neuf sur des questions qui ne viennent pas nécessairement à l'esprit de décideurs gênés par la lourdeur de l'appareil gouvernemental ou pris sous les feux croisés de la vie politique.

HONGRIE :

PRIORITÉS, PARTENARIATS,

MISE EN ŒUVRE

Benedek András

Le présent article décrit les principales caractéristiques du rapport entre éducation, formation professionnelle et travail. Je m'occupe de ces questions depuis une vingtaine d'années, que ce soit comme chercheur, directeur d'institut ou, comme c'est le cas actuellement, membre du gouvernement.

L'éducation dynamique

Une mutation s'opère aujourd'hui sous nos yeux à un rythme extraordinaire. La rapidité des transformations sociales et économiques constitue un défi même pour les pays qui jouissent d'une situation économique favorable. À cet égard, le cas de la Hongrie est assurément unique en son genre. Pays de l'Europe centrale et orientale, elle a été le théâtre d'un bouleversement historique. Le changement de valeurs avec lequel notre génération (en particulier les jeunes) se trouve aux prises est à ce point radical que celles qui émergent ne pourront être ni comprises ni effectivement appliquées de notre vivant sans l'aide d'une éducation institutionnalisée.

Stabilité ne signifie pas conservatisme ; mais absence de stabilité ne signifie

Langue originale : anglais

Benedek András (Hongrie)

Secrétaire d'État adjoint, Ministre du travail depuis 1991. Titulaire d'un diplôme d'ingénieur et d'un certificat d'aptitude à l'enseignement délivrés par l'Université polytechnique de Budapest. Titulaire d'un diplôme de sociologie de l'éducation de la faculté des sciences Eötvös Lorand de Budapest, et d'un doctorat en analyse des systèmes de l'Académie des sciences de Moscou. Directeur de la formation professionnelle (1984-1989), et directeur général de l'Institut pédagogique national (1989-1990). A collaboré à de nombreux projets pour le compte de l'UNESCO, du BIT et de la Banque mondiale, ainsi qu'au plan d'action PHARE. Membre du forum consultatif du Fonds européen pour l'enseignement professionnel et président de l'Association scientifique pour l'organisation et la gestion. Auteur de quelque cent cinquante communications.

pas non plus instabilité, du moins pas nécessairement. En cette fin de siècle, aucun programme d'enseignement abordant les défis que nous venons d'évoquer ne saurait méconnaître que développement signifie changement, mais aussi dynamisme.

Des siècles durant, l'enseignement en Europe a reposé sur la transmission de valeurs qui étaient stables (ou réputées telles), sur la consolidation d'une société déjà homogène et sur le transfert du savoir aux générations suivantes. Ces pierres angulaires traditionnelles de l'éducation exercent encore assurément une certaine influence sur nos écoles, mais de nouveaux facteurs viennent aussi mettre au premier plan l'ouverture, la sensibilisation à l'innovation, la préparation au changement et la capacité d'adaptation. De nos jours, l'ouverture est un impératif qui doit trouver place dans chaque programme. La Hongrie est sans doute un petit pays, mais elle jouit d'une économie notoirement ouverte, plus des deux tiers de ses recettes provenant du commerce extérieur et de la coopération internationale. Elle est aussi un pays ouvert intellectuellement — ouverture indispensable pour préparer les citoyens aux innovations et participer à l'évolution des techniques et des processus sociaux. Compte tenu de cette nouvelle orientation, on comprendra que tous nos programmes d'enseignement doivent tenir compte de la modernisation, et de cette accélération du changement qui offre aux jeunes d'exceptionnelles occasions de se familiariser avec les nouveautés, d'en acquérir l'expérience et de les explorer.

À cet égard, tous nos nouveaux programmes font une place de choix à une démarche pédagogique orientée vers la modernisation et le transfert des techniques, corollaires du développement de la coopération internationale. Nombre d'objectifs concrets s'attachent à cette démarche : par exemple, approfondir l'éducation et le savoir individuels, et, dans ce cadre, la connaissance des phénomènes techniques et des procédés technologiques. L'application pratique de ces principes (tendant à traduire les connaissances théoriques en pratique, en système d'activités et en réalité quotidienne) peut contribuer grandement à améliorer la pertinence du savoir acquis en milieu scolaire et à garantir l'utilité des valeurs transmises.

Certes, le succès de la mise en œuvre de ces objectifs dans les programmes d'enseignement ne dépend pas uniquement du contenu de l'éducation ni des méthodes appliquées. La question de savoir *qui* enseigne à *qui* est tout aussi importante que celles du *quoi* et du *comment* qui sont au cœur de la didactique : en d'autres termes, la personnalité, le professionnalisme et la culture de l'enseignant sont des facteurs qui comptent de plus en plus, tout comme, du côté des apprenants, l'ambition, les motivations, la situation au sein du système institutionnel et les possibilités de mobilité sociale et professionnelle. Il s'ensuit que toutes les expérimentations doivent tenir compte du fait que le changement implique aussi une opposition à certains intérêts et à certaines normes.

En Hongrie, comme dans d'autres pays, les novateurs, qu'il s'agisse d'enseignants ou de chercheurs, ont à relever de nouveaux défis professionnels ou pédagogiques, outre qu'ils doivent transmettre les valeurs traditionnelles de l'enseignement. De nouveaux phénomènes, de nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage, et les nouvelles technologies de l'information concourent à élargir aussi bien le contenu que le champ de l'enseignement. À la transformation des méthodes

vient s'ajouter la formidable évolution des compétences des enseignants et des techniques de communication. Le marché du travail a radicalement changé au cours des vingt dernières années, de même que, par voie de conséquence, les attentes de la société en matière d'éducation et de formation professionnelle. Le chômage de masse s'est propagé et est devenu une nouvelle forme de « pathologie » sociale, constituant un défi politique de premier ordre — une menace à laquelle maints gouvernements se trouvent exposés en permanence. Préparer les étudiants à l'exercice d'une activité professionnelle n'est pas un simple slogan ou une mission de l'éducation formulés dans un souci humanitaire. Certains événements qui se déroulent au sein de la société nous rappellent l'énorme responsabilité qui pèse sur l'école. Le succès et l'efficacité de l'enseignement dispensé dans les établissements scolaires peuvent très souvent se mesurer à la manière dont ces établissements réagissent à ces événements. Tenter d'assurer l'égalité des chances sociales tout en mettant en place un système d'éducation orienté vers la réussite place les administrateurs devant un dilemme : s'ils veulent rendre ces fonctions de l'éducation accessibles à tous, il leur faut — sous peine de voir l'école servir les intérêts d'une élite au sens strict du terme — mettre en œuvre un programme général et pratiquer une ouverture globale sur l'économie. Il se conçoit fort bien que des intérêts particuliers trouvent place dans un système d'enseignement complexe, mais, au niveau national, les programmes doivent être orientés vers les valeurs générales et les problèmes de l'ensemble de la population.

La montée en puissance de la formation professionnelle

Ces dix dernières années, le prestige de la formation professionnelle s'est accru de façon spectaculaire en Hongrie. La raison principale en est que les trains de mesures visant à transformer la structure même de l'enseignement professionnel ont été étroitement reliés à l'évolution du contenu des programmes de formation professionnelle et aux priorités fixées par les pays hautement développés (membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Union européenne). C'est ainsi que, partout, on a cherché à faire en sorte qu'un nombre toujours plus grand de jeunes acquièrent des compétences professionnelles exploitables sur le marché du travail et que le caractère ouvert de la formation professionnelle se manifeste non seulement par l'allongement de la durée des études théoriques et pratiques, mais encore par le resserrement de la coopération entre les établissements d'éducation de base et ceux voués à l'éducation des adultes afin que les programmes de formation soient accessibles à toute la population active — l'idée étant en outre que le perfectionnement de la main-d'œuvre et l'accroissement de la compétitivité de l'économie passent essentiellement par l'amélioration de l'ensemble des connaissances et des compétences professionnelles des êtres humains.

Naturellement, ces priorités peuvent aussi être tenues pour des principes stratégiques sur lesquels élaborer les programmes. Les lois et règlements hongrois ont été harmonisés ou rénovés dans ce sens (pour s'appliquer notamment à la forma-

tion professionnelle, domaine dans lequel il n'en existait pas) lors des profondes transformations que le pays a connues ces dernières années.

C'est un fait que l'existence d'une multiplicité d'intérêts divers — mais pas nécessairement divergents — et le contenu de l'enseignement mis au point avec le concours de nombreux partenaires sociaux et reflétant les structures de pouvoir de la société se sont répercutés sur le système d'éducation, lequel est devenu beaucoup plus ouvert. Ce système offre des possibilités de formation variées, et différents éléments du contenu des programmes d'enseignement trouvent leur application dans la vie de tous les jours. Conséquence de toute cette évolution, l'État hongrois garantit la formation professionnelle initiale, qui peut être financée par les voies classiques (jusqu'à l'âge de vingt-deux ans), différentes filières étant offertes par le système scolaire.

Mais la formation professionnelle peut-elle être promise au succès si elle ne s'insère pas dans l'enseignement général et dans les institutions de base du système d'éducation ? La réponse à cette question est non, sans conteste possible — d'où l'extrême importance que revêtent l'intégration logique et la cohésion interne de la formation de base, ainsi que son appréhension dans une optique globale, parallèlement aux efforts concrets portant sur les spécialisations. Pouvons-nous, par ailleurs, nous pencher sur notre système d'enseignement sans tenir compte des possibilités d'insertion internationale et sans chercher à les saisir ? Heureusement, il est possible, là aussi, de tirer parti des traditions progressistes de la Hongrie. L'éducation dans ce pays est demeurée ouverte même dans un climat politique d'extrêmes difficultés et tensions. Très souvent, cela s'est traduit par l'adoption de savoir-faire et la modernisation continue du matériel didactique, notamment dans le domaine des sciences exactes et naturelles. Parallèlement, la participation à des programmes internationaux — en particulier au programme d'aide à la restructuration économique des pays d'Europe centrale et orientale (PHARE) dû à l'Union européenne — et à un certain nombre de programmes bilatéraux impliquant une coopération institutionnelle très étroite est entrée dans nos mœurs. L'accroissement du nombre des échanges d'étudiants, le renforcement du caractère international de la formation des maîtres et les programmes d'échanges qui se sont multipliés dans l'enseignement supérieur sont autant de signes indiquant que, à maints égards, le système national d'éducation est relié aux systèmes internationaux d'enseignement professionnel. Dans de nombreux cas, ce réseau dense de liens permet de dégager, aux niveaux national et local, des orientations utiles pour l'élaboration des programmes d'enseignement locaux.

Les nouvelles priorités

Outre l'ouverture, les nouvelles priorités à l'ordre du jour comprennent le développement de la capacité de s'adapter à la mondialisation et d'acquérir des connaissances qui servent efficacement les nouveaux buts visés. Bien entendu, les objectifs assignés aux programmes d'enseignement ne pourront se concrétiser que dans le cadre d'un système bien coordonné. Aussi l'établissement de partenariats est-il extrêmement important.

Les comportements, les préjugés sociaux d'antan ont souvent eu pour effet d'« enfermer » les enseignants dans l'enceinte des établissements scolaires. Certes, les maîtres avaient des contacts quotidiens avec leur entourage social immédiat et étaient en mesure de transmettre aux jeunes des connaissances fondamentales même dans le cadre rigide des programmes d'enseignement ; cependant, ce modèle a vécu. Les murs des écoles subsistent au sens propre, mais, sous l'effet de l'expansion de moyens d'information devenus universellement accessibles, des réseaux formels et informels ont tissé une toile dense à laquelle les programmes d'enseignement ne peuvent plus échapper. Les personnels de l'enseignement ont, eux aussi, à faire face au changement, au sens étroit et au sens large du terme. Les partenariats entre écoles se développent en permanence, parallèlement aux relations entre les personnes, aux technologies éducatives et aux systèmes méthodologiques. Les liens informels s'étendent, et les systèmes de relations formels se renforcent considérablement. Par exemple, l'intérêt accru que les problèmes d'éducation suscitent en Hongrie peut se mesurer au fait que les conseils scolaires se sont vu conférer par voie réglementaire un mandat étendu. Les parents non seulement donnent leurs avis sur ce qui convient à leurs enfants, mais expriment leurs préoccupations concernant les programmes scolaires et les taux de réussite des établissements.

Le lien entre école et emploi n'est pas uniquement théorique. Les pressions de l'économie pèsent directement et de plus en plus lourdement sur la formation professionnelle des jeunes en particulier. Ce phénomène influe concrètement sur certains faits économiques, par exemple sur les modalités de financement de l'enseignement professionnel. Bien entendu, l'école a besoin d'aides financières pour acquérir de nouvelles technologies et mettre en place de nouveaux laboratoires et ateliers. Par ailleurs, l'économie ne peut, en soi, être considérée comme constituant un système homogène. Le clivage entre les intérêts des salariés et ceux des employeurs est manifeste, entraînant parfois des conflits. Le dialogue social est un moyen incontournable de résoudre ces conflits : les partenaires sociaux agissent souvent de concert, dans l'intérêt de l'école. De tels partenariats sociaux sont un important facteur de garantie de l'harmonie sociale et d'un développement économique équilibré.

Cela vaut aussi pour la Hongrie, qui a été prompte à adopter les pratiques des pays très développés. Et l'on ne voit pas pourquoi ces partenariats ne permettraient pas d'assurer le bon développement du système scolaire, d'améliorer la qualité des programmes d'enseignement et de resserrer les liens avec l'économie.

La notion de village planétaire est souvent associée aux systèmes de communication qui fournissent l'information. Les médias, notamment ceux qui émettent des opinions objectives et sont en mesure de tenir la conscience de la société en éveil, jouent un rôle particulièrement important. En se concentrant sur les problèmes particuliers et authentiques, ils exercent une pression permanente et servent d'indicateurs aux responsables politiques. Dans ce domaine, les pays d'Europe orientale ont encore un long chemin à parcourir. Les nouvelles lois sur la liberté de la presse ne datent que de quelques années. Les nouveaux moyens de communication, qu'ils soient à but commercial ou social, n'ont pas encore trouvé leur place. L'établissement de partenariats passe par une presse libre, consciente de sa responsabilité dans le

façonnement de l'opinion publique, car aucun programme d'enseignement ne saurait être mis en œuvre avec succès sans l'approbation préalable de l'opinion publique, tout comme l'évaluation des programmes d'enseignement englobe son appréciation par le grand public.

Dans notre monde toujours plus complexe, ceux qui cherchent à mieux comprendre l'intime relation entre les réalités de l'éducation et les programmes de développement ont une énorme responsabilité. Ce sont eux qui, au-delà de l'analyse et de l'évaluation, procèdent à des estimations et à des prévisions, avant de mettre en place les structures qui permettront d'appliquer de nouveaux programmes d'enseignement. Les recherches sur les microsystèmes et l'analyse des couplages sont désormais une pratique courante. Les attentes et le dynamisme du changement s'étant accrus, la réforme de l'enseignement ne saurait passer par une expérimentation progressive sur plusieurs générations ; elle suppose de multiplier rapidement les programmes compétitifs. Mais le pluralisme, les nouvelles techniques et l'expansion des écoles, qui obéissent à des intérêts divers et à des pratiques éducatives différentes, donnent naissance à un éventail de programmes dont la qualité n'est pas toujours garantie et dont les coûts sociaux atteignent parfois des niveaux injustifiables. Cela se vérifie, par exemple, dans le domaine des manuels scolaires, où les parents peinent financièrement à satisfaire aux exigences des programmes offerts à leur choix.

Bien sûr, il faut encourager la recherche qui bénéficie dûment de la sanction internationale et s'appuie sur de vastes réseaux d'information et des méthodes de documentation permettant d'en rendre les résultats directement accessibles au grand public. Ces résultats peuvent alors être exploités avec succès dans les programmes nationaux aussi bien que locaux. Aujourd'hui, les appareils nationaux d'éducation les plus fermés ne survivent, professionnellement, que par la grâce de particularités linguistiques et institutionnelles. On y observe pourtant aussi quelques améliorations, dans la mesure où les systèmes d'information ne cessent de s'élargir. Nous songeons ici non seulement à l'Internet, mais encore aux systèmes qui renseignent sur l'éducation dans le monde, les publications qui s'y rapportent et les différentes questions scientifiques, techniques, mathématiques et linguistiques en jeu. L'information est de plus en plus accessible en temps réel, ce qui favorise sa diffusion rapide. Les enseignants, les concepteurs des programmes et les chercheurs ont directement accès à des informations leur permettant de se tenir au courant des toutes dernières connaissances.

La Hongrie s'enorgueillit d'avoir élaboré ces dernières années un certain nombre de programmes d'enseignement qui ont donné des résultats satisfaisants. Les plans d'études, qui étaient autrefois déterminés par des directives centrales (mises au point par des administrateurs), prennent désormais la forme d'un simple cadre général national. Cette nouvelle formule permet les variations et l'adaptation aux besoins locaux. Cela vaut aussi pour la formation professionnelle, dont l'organisation épouse étroitement la nouvelle structure du marché du travail et qui se développe parallèlement à celle-ci. Les programmes établis à l'échelon central ne constituent qu'un cadre général pour le système d'enseignement professionnel. L'aspect mis en œuvre est important : les quelques années consacrées au travail initial d'élaboration des

programmes et des stratégies d'enseignement sont suivies d'une période de mise en œuvre beaucoup plus longue.

L'éducation est certainement un problème politique général qui doit être abordé avec un aussi grand nombre d'interlocuteurs que possible. Dans ce sens, la mutation du paysage politique, les cycles de vie des gouvernements, liés aux élections, et les modifications apportées aux programmes élaborés pendant cette période sont autant de facteurs qui ont un effet immédiat sur les travaux des spécialistes qui précèdent les décisions effectives.

La transformation des grands systèmes est particulièrement délicate, car la mise au point des stratégies, l'élaboration des programmes qui suit et l'application effective de ces derniers peuvent s'étendre sur une période où se succèdent plusieurs gouvernements. Or il est indispensable que les tâches qui s'étalent sur cette période soient bien exécutées. Aussi, pour donner véritablement de bons résultats, l'élaboration des programmes d'enseignement doit-elle reposer sur un consensus social et professionnel réaliste à long terme. À cet égard, il est possible d'affirmer que la présente décennie a été favorable à la formation professionnelle en Hongrie. Depuis 1990, les résultats des votes font ressortir un très net consensus du Parlement hongrois sur la question de la formation professionnelle, consensus qui encourage un progrès équilibré. Certes, cet accord ne s'est pas réalisé sans de longs débats, mais le fait est qu'il a permis de mettre en œuvre les étapes clés d'importantes réformes juridiques et institutionnelles.

Il est particulièrement important qu'on ait approuvé, en 1996, un programme de développement à long terme susceptible de servir de base (moyennant d'occasionnelles révisions) à l'accomplissement de nos tâches à venir.

FÉDÉRATION DE RUSSIE :

L'HUMANISATION

DE L'ÉDUCATION

Vladimir Dmitrievich Shadrikov

Où nous en sommes

La Fédération de Russie est un pays où la situation politique, économique et sociale évolue rapidement, ce que traduit la politique de l'éducation. Mais, aujourd'hui, avec le recul des dernières décennies, on peut affirmer sans hésiter que les objectifs essentiels ont été fixés bien avant la période actuelle. Ces objectifs découlent de la volonté et du désir de donner un contenu authentiquement humaniste à l'éducation : autrement dit, donner à chaque enfant la possibilité de se réaliser, faire éclore ses facultés créatrices et investigatrices. Telle est justement la question qui inspire depuis des siècles philosophes, psychologues et enseignants de renom. Elle constitue encore aujourd'hui le critère qui nous permet de déterminer sous quel angle aborder les diverses politiques de l'éducation.

Psychologue participant à l'élaboration des politiques de l'éducation et confronté aux vicissitudes de l'existence, je suis, quant à moi, convaincu depuis déjà longtemps que le processus de l'éducation doit manifestement être personnel et axé sur l'indi-

Langue originale : anglais

Vladimir Dmitrievich Shadrikov (Fédération de Russie)

Titulaire d'un doctorat. Premier Vice-Ministre de l'enseignement général et professionnel depuis 1996. À partir de 1968, professeur de psychologie à Iaroslavl. En 1982, il a été nommé recteur de l'Institut de formation pédagogique Ushinsky à Iaroslavl ; en 1985, il est Vice-Ministre de l'éducation de l'URSS ; en 1988, premier vice-président de la Commission d'État pour l'éducation ; en 1991, vice-président de la Commission de l'enseignement supérieur du Ministère des sciences, de l'enseignement supérieur et de la politique technologique de la Fédération de Russie ; en 1992, vice-président de la Commission d'État pour l'enseignement supérieur. En 1982, il est élu membre associé de l'Académie des sciences pédagogiques de l'URSS et, en 1990, membre de l'Académie russe de l'éducation. Il est l'auteur de quelque cent trente ouvrages.

vidu. Il faut non seulement tenir compte des différences liées au niveau de développement intellectuel d'une personne, mais aussi savoir tirer parti des aptitudes, de l'intelligence et du talent qui lui sont propres. L'idée essentielle est non pas que chacun est plus ou moins capable, mais que tous ont des *capacités individuelles*. Il faut souligner pourtant ici que cette différence qualitative est le plus souvent passée sous silence. Dans la société et au vu des évaluations fournies par les enseignants et les spécialistes de l'éducation, la question des aptitudes a longtemps été considérée — elle l'est encore — d'abord comme une question quantitative (liée au degré d'intelligence).

Les causes du mécontentement

Le principal moteur des réformes a été le mécontentement profond et sans cesse grandissant suscité par l'école et ses objectifs sociaux et politiques. Dans la société, différents groupes en ont rendu responsables différentes composantes du système d'éducation. La grande majorité de la population s'inquiétait de voir que ses enfants ne seraient pas en mesure de suivre les programmes de l'enseignement secondaire obligatoire. Les autorités scolaires menaient des politiques rigides dans ce cycle de l'enseignement, mais ne faisaient pour ainsi dire rien pour diversifier les programmes ou le choix des méthodes d'enseignement et des matériels didactiques. Une autre fraction de la population était mécontente de la tendance dominante au nivellement des élèves et de l'enseignement, sans qu'il soit du tout tenu compte des aptitudes et des intérêts de l'individu, ni des contraintes auxquelles se heurtaient ceux qui étudiaient dans des langues étrangères. Les écoles existantes, offrant un enseignement ordinaire, étaient incapables de répondre aux demandes de quiconque était disposé à approfondir les matières et les programmes proposés.

Les enseignants se plaignaient des restrictions et des limitations rigides imposées au processus de l'éducation, de l'absence de liberté dans l'enseignement, de la nécessité d'évaluer les résultats scolaires d'une manière subjective et inadaptée. Ils ont pris l'habitude de dire : « Nous donnons du "satisfaisant" mais nous savons le travail "mauvais" », autrement dit même les résultats médiocres devaient recevoir une appréciation positive.

Les écoles assumaient des fonctions sociales de plus en plus nombreuses et tendaient à se substituer aux parents pour l'éducation proprement dite des enfants. Il existait des écoles qui ouvraient plus longtemps de manière à permettre aux enfants de rester après les heures de classe : ils y prenaient leurs repas, y faisaient leurs devoirs et y passaient leur temps libre.

Différentes couches de la société, répétons-le, étaient mécontentes de l'école, mais les enfants eux-mêmes étaient les plus tendus et les plus malheureux parce qu'ils étaient sous pression et surchargés de travail, parce qu'ils n'avaient pas la possibilité de s'exprimer et parce qu'ils devaient supporter un style d'enseignement autoritaire qui ne faisait aucun cas de leurs intérêts.

Le mécontentement de la société vis-à-vis de l'école ne pouvait échapper aux gouvernants. Ainsi, en 1984, une décision politique a été prise en vue de modifier

les principales orientations de la restructuration de l'enseignement général et du cycle initial de l'enseignement professionnel. Les nouvelles orientations ont permis de commencer à diversifier assez timidement les programmes scolaires et d'abandonner les manuels standards utilisés dans l'enseignement professionnel. Une polémique s'est engagée dans les hautes sphères du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) au sujet de la spécialisation des établissements d'enseignement et des objectifs de l'enseignement général. Elle a pris de telles proportions que, en 1986, pendant la réunion du bureau du PCUS à Moscou, on a tenté de bloquer l'ouverture et le développement d'écoles offrant des programmes plus poussés dans certaines disciplines, en particulier d'établissements spécialisés dans l'enseignement des langues étrangères.

L'idéologie de l'égalité sociale imprégnait encore manifestement la politique de l'éducation.

L'école soviétique et le modèle qui lui a succédé

La restructuration de l'enseignement général s'appuyait-elle sur des travaux de recherche et de développement scientifiques appropriés ? Sans méconnaître le rôle important joué par l'Académie des sciences pédagogiques de l'URSS dans l'élaboration de technologies d'enseignement et d'apprentissage, il faut souligner que les recherches sur la philosophie de l'éducation étaient à peu près inexistantes et que celles sur la théorie de l'enseignement se limitaient pour l'essentiel à l'analyse et à l'interprétation des travaux d'enseignants renommés. On avait des recherches concernant l'expérience des systèmes d'enseignement dans les pays capitalistes une vision politique subjective.

Les décisions adoptées en matière d'éducation ne s'appuyaient guère sur la recherche pédagogique. Les décideurs devaient se fonder sur leur opinion personnelle et les grandes orientations politiques fixées par les pouvoirs publics.

Il est à noter cependant que certains chercheurs possédaient quand même des données plus complètes auxquelles ils pouvaient se référer lorsque des décisions spécifiques devaient être prises. Un grand nombre de scientifiques et de chercheurs s'efforçaient de repenser le système d'enseignement, prêts à faire office de consultants ou à proposer leur propre vision des problèmes. Il fallait essayer de les localiser et créer des conditions qui devaient leur permettre de travailler de façon créatrice.

Mais, en dépit des influences et des pressions politiques, l'URSS a créé un système d'enseignement unique qui n'a pas encore été étudié en tant que tel. Le pays a réussi à accomplir une formidable révolution culturelle en un laps de temps très court et la population est devenue l'une des plus instruites du monde. Ce sont des faits dont on ne peut faire abstraction. Malheureusement, bon nombre des artisans de la réforme de l'école après la période soviétique se sont intéressés surtout aux pressions politiques auxquelles était soumis le système d'éducation, en négligeant les aspects positifs. Pourtant, l'école soviétique était un modèle de réussite, et elle l'est encore, non seulement pour la culture russe mais pour le monde entier. Même aujourd'hui, alors que le système d'enseignement russe s'est ouvert sur le reste du monde,

très peu de chercheurs dans les pays occidentaux l'ont étudié sous cet angle. De multiples projets et recommandations ont été avancés pour le restructurer, mais aucun d'entre eux n'essaie d'en mettre en lumière les qualités. À cet égard, les chercheurs et les enseignants russes étudient les systèmes étrangers surtout pour y repérer les avantages, mais là encore ils en méconnaissent les inconvénients.

Les avantages et les inconvénients du système scolaire soviétique sont évidents si l'on considère chaque terme de sa définition formelle : c'est un système intégré et universel, qui dispense une éducation professionnelle, polyvalente et générale.

Un système intégré signifie que chacun bénéficie de l'égalité des chances, indépendamment de ses revenus, de son sexe, de son âge et de sa nationalité.

S'il est universel, cela signifie qu'il respecte l'intégrité des cultures de chaque nation et fait de la diversité culturelle et de la flexibilité des valeurs communes. Un système intégré suppose également la mobilité des élèves à l'intérieur du pays, qui est rendu possible par le contenu universel de l'enseignement dispensé par différents établissements situés dans les différentes régions du pays. Il y a donc cohérence dans toutes les phases de l'éducation, dont l'intégration est la caractéristique fondamentale. Intégration est synonyme de patriotisme et de loyauté envers le pays. Pourtant, ce terme a d'autres significations :

- il y a une seule et unique idéologie ;
- elle est partagée par tous, ce qui signifie que l'on sacrifie la flexibilité et la différenciation à ce système unique ;
- la liberté de l'enseignement est limitée car elle est orientée vers la même norme éducative pour tous.

Parallèlement, comme les pouvoirs publics proclamaient la doctrine d'une école universelle et intégrée, il fallait créer des établissements censément flexibles, à l'intérieur desquels une certaine diversité était autorisée. Dans le cadre du système d'éducation intégré et universel, trois concepts théoriques ont été formulés pour l'enseignement primaire (peut-on en trouver l'équivalent ailleurs ?) ; le système scolaire intégré a suscité l'apparition de plusieurs conceptions de l'enseignement des mathématiques ; des milliers d'enseignants qui étaient considérés comme des novateurs ont pu mener à bien leurs projets ; certaines matières comme l'histoire, la géographie et la littérature mondiales occupaient une grande place dans les programmes scolaires. Jusqu'à 50 % des heures d'enseignement étaient consacrées à l'étude de la culture mondiale. Il s'agit à l'évidence d'un indicateur extrêmement significatif dans toute comparaison avec les programmes scolaires de différents pays. Cette opposition entre intégration et diversité conduit à trouver des solutions à de nombreux problèmes d'éducation qui restent très préoccupants pour les établissements scolaires en Europe, en Amérique du Nord et dans d'autres pays.

Le terme professionnel signifie que le système scolaire est basé sur la reconnaissance de la valeur du travail productif, essentiellement dans le domaine de la production matérielle.

Il suggère que l'école encourage l'acquisition de compétences professionnelles générales et apporte une formation préalable au travail qui peut orienter l'élève

vers certaines qualifications, et un emploi, s'il ou elle veut bien les acquérir (et parfois même s'il ou elle ne le veut pas).

Qui dit professionnel dit aussi participation à des tâches utiles sur le plan social. Ce terme implique non seulement une participation au travail, mais aussi une nouvelle dimension éducative. Il s'agit de développer les capacités sensorielles et motrices, et l'intelligence non verbale, comme la réflexion pratique pour donner à l'individu une éducation complète.

La composante professionnelle du système scolaire donne à chacun la possibilité de développer ses aptitudes individuelles. Ainsi, la majorité des élèves ont une chance de se réaliser.

Professionnel signifie aussi intégré. Mais, compte tenu des difficultés financières actuelles et du fait que l'éducation est orientée en fonction du marché local du travail, il est fréquent que le travail proposé ne présente pas d'intérêt pour les élèves.

La composante professionnelle du système scolaire exagère, jusqu'à un certain point, l'opposition entre travail intellectuel et travail physique, et, bien que cela puisse paraître paradoxal dans une société dominée par l'idéologie de la classe ouvrière, elle laisse entrevoir un antagonisme entre le travail manuel et les activités artistiques, qui nous éloigne du sublime équilibre qui avait été trouvé dans l'Antiquité, où le savoir acquis dans n'importe quel métier ou profession était considéré comme un art : un potier, un armurier, un sculpteur, un architecte ou un guerrier pouvait aussi être un artiste.

L'école professionnelle était censée inculquer un comportement communiste à la main-d'œuvre.

L'école polytechnique relève d'un système où les métiers et les technologies de base sont présentés aux enfants, de sorte qu'ils se font une idée du processus de production et de fabrication modernes. Il s'agit d'un système où les filières professionnelles sont bien tracées, ce qui permet à l'élève de prévoir son parcours dans le système d'enseignement et dans la vie, et, à long terme, d'assurer son bien-être.

Vers l'individualisation

Il faut dire clairement que bon nombre des difficultés auxquelles l'éducation générale doit faire face actuellement, partout dans le monde, n'ont pas encore été résolues par l'expérience et la pratique dans le domaine de l'éducation. Nous nous bornerons à citer les tentatives faites pour trouver le bon dosage entre l'intégration et la diversité, un contenu fondamentalement uniforme et le choix individuel, la diversité des programmes scolaires et leur comparabilité, ainsi que la corrélation entre les programmes de l'enseignement général et ceux de l'enseignement professionnel. Il est de plus en plus urgent d'accorder l'attention voulue à des problèmes comme le développement de la compréhension et de la confiance entre les nations, l'érosion et la désintégration des valeurs morales et éthiques traditionnelles, le nationalisme et le racisme dans l'éducation, l'éducation à donner aux jeunes pour vivre dans un milieu tolérant, démocratique, multilingue et multiculturel. Ces difficultés et bien d'autres ont été examinées à l'occasion d'une conférence qui a réuni les ministres de l'éducation des pays européens à Kristiansand, en Norvège, en juin 1997.

Le système scolaire soviétique est parvenu à résoudre nombre d'entre elles. À cet égard, on peut dire que les écoles professionnelles et techniques constituaient un bon exemple d'établissements qui dispensaient des qualifications professionnelles et un enseignement secondaire, ainsi qu'un enseignement professionnel et général dans les centres de formation professionnelle ; développaient la compréhension et la confiance entre les nations, et offraient l'égalité des chances et d'accès et l'égalité d'accès à l'éducation, etc.

Ce qui précède montre bien que la Russie possède un système d'éducation unique, qui est à la fois multilatéral et systématique et, comme facteur de civilisation, peut intéresser le reste du monde. Avant d'entreprendre toute restructuration du système, il conviendrait d'en bien comprendre les caractéristiques fondamentales, sinon il est plus que probable que les réformes entreprises quelles qu'elles soient auront un impact négatif.

À mon avis, comme je l'ai indiqué plus haut, les contradictions les plus sérieuses que l'on peut relever dans les politiques de l'éducation menées pendant la période soviétique sont les suivantes : on mettait tout en œuvre pour assurer l'égalité à l'école mais en reconnaissant qu'une approche individuelle était nécessaire et qu'il fallait créer les conditions qui permettraient à l'enfant de réaliser son potentiel.

Cette recherche acharnée de l'égalité dans l'éducation a conduit au concept du manuel standard unique, à des programmes scolaires universels et bien souvent à une technologie éducative standard. Dans ces conditions, les chercheurs faisaient porter tous leurs efforts sur le choix du contenu de l'enseignement et les aspects technologiques du processus éducatif. Les instituts de recherche de l'Académie soviétique des sciences pédagogiques réalisaient des travaux de recherche massifs sur le terrain pour évaluer le degré de maîtrise du contenu de l'enseignement dans diverses écoles, partout dans le pays, en présentant les éléments dans un manuel, soit de manière individualisée par paragraphe, soit par matière. On peut affirmer que cette préparation didactique poussée du processus éducatif a rendu celui-ci très performant. Mais aucune technologie ne peut aplanir les différences d'aptitudes entre individus. La technologie ne peut qu'améliorer le niveau général d'instruction à l'intérieur duquel des différences individuelles se manifesteront. Or, c'est certainement ce qui s'est produit. Dans ces conditions, les enseignants devaient reporter toute leur attention sur les élèves ayant des résultats scolaires médiocres, car rien n'était prévu administrativement pour leur venir en aide : la règle d'or était que « l'enseignant doit enseigner à un élève ». On entendait dire très souvent : « Il n'y a pas de mauvais élèves, il n'y a que de mauvais enseignants. »

Il faut dire que le zèle avec lequel on poussait tout le monde à satisfaire aux exigences du programme a abouti à la généralisation d'un enseignement de soutien après les heures de classe pour les élèves qui progressaient lentement. Du coup, on commença à s'intéresser aux matériels pédagogiques et aux revues spécialisées qui publiaient des informations sur les recherches scientifiques menées dans le domaine des technologies avancées de l'éducation. Les expériences pédagogiques novatrices devinrent très populaires. La publication d'auxiliaires didactiques et méthodologiques pour chaque discipline, comprenant un manuel, un guide et un livre du maître, ainsi que

du matériel complémentaire, des livres de référence, des livres de lecture, des recueils de problèmes mathématiques, etc., a beaucoup fait pour promouvoir l'enseignement général.

De nombreux cours proposant des enseignements hors programme répondaient aux besoins des enfants doués, de manière à compenser le fait que le processus pédagogique était adapté dans l'ensemble à « l'élève moyen », et à leur permettre de s'épanouir. Une solution plus radicale à cette situation a été la création d'établissements et des cours proposant un enseignement de haut niveau dans des matières spécifiques : mathématiques, physique, chimie, etc. Plusieurs internats pour enfants doués ont été créés au sein des grandes universités du pays (Université de Moscou, Université de Novossibirsk, Université de Tbilissi, etc.). Le réseau des écoles spécialisées pour enfants doués s'est forgé une expérience unique à cet égard, surtout en ce qui concerne le contenu de l'enseignement, les méthodes pédagogiques et le travail de groupe. Cette expérience est incontestablement utile et importante non seulement pour le système russe, mais aussi pour l'ensemble des systèmes éducatifs à l'échelon international. Il en a résulté la mise en place d'un système cohérent d'olympiades scolaires dans des disciplines spécifiques, du niveau de l'école à celui du pays, grâce auquel on a pu repérer les jeunes particulièrement doués. Les très bons résultats obtenus par les équipes nationales aux olympiades internationales par matière pendant plusieurs années montrent bien l'efficacité de ces activités.

Cependant, tout ce que nous venons d'évoquer ne pouvait contrebalancer la tendance générale qui était de baser l'enseignement sur des programmes universels et intégrés, qui donnaient une formation secondaire générale de haute qualité, indépendamment de l'efficacité et des qualités des programmes en question.

Il faut signaler aussi que les écoles spécialisées enseignaient essentiellement les mathématiques, les sciences naturelles et les langues étrangères. Très peu d'établissements étaient tournés vers l'enseignement des lettres. Les pressions idéologiques et la standardisation y étaient particulièrement marquées, ce qui ne favorisait guère les initiatives des enseignants et des spécialistes de l'éducation.

Des mesures plus ambitieuses semblaient s'imposer. En 1986, un concours fut organisé pour produire une nouvelle génération de manuels. On prévoyait qu'au moins trois nouveaux manuels seraient sélectionnés pour chaque matière des programmes de sciences naturelles et de mathématiques, et que le système scolaire abandonnerait la règle du manuel unique. La même année, une version préliminaire du plan pour l'enseignement a été élaborée et publiée dans la *Revue des enseignants*, où, pour la première fois, on envisageait de réserver des plages horaires à des matières à option. En préparant ce texte, les auteurs ont accordé beaucoup d'attention aux plans d'enseignement des universités, ce qui suppose une grande liberté.

En 1989, un plan définissant les orientations fondamentales de l'enseignement général a été élaboré et adopté pour instaurer une réelle et vaste différenciation au niveau de l'école et appliquer le principe de la régionalisation au contenu de l'enseignement.

Tout en affirmant la liberté de l'enseignement, qui a stimulé la créativité des enseignants, et en abandonnant le principe du recrutement des effectifs au niveau

local, ce plan semblait offrir des possibilités concrètes d'individualiser véritablement le processus pédagogique.

Un dernier effort d'individualisation du processus pédagogique dans l'école soviétique a consisté à déterminer les connaissances minimales que l'élève devait acquérir dans ses résultats à chaque stade de l'enseignement et à élaborer des instruments pour évaluer ses résultats à un niveau donné. Ces activités visaient à créer les bases nécessaires à la liberté de l'enseignement. Tout enseignant était libre d'opter pour la démarche ou la technique pédagogique de son choix. La seule exigence était que les résultats de l'élève correspondent aux critères fixés. Fin 1990, la mission était accomplie, mais nous n'avions pas eu le temps d'introduire dans la pratique scolaire des modalités de test et d'évaluation du cursus obligatoire.

Le système scolaire russe commence une nouvelle vie dans un nouveau climat social et politique.

Cet aperçu de l'évolution de l'idée d'individualisation du processus pédagogique, au cours de la période 1984-1991, ne serait pas complet si l'on passait sous silence la forte influence que le principe de l'égalité sociale a exercée à cet égard. L'*humanisme* de la nouvelle école a été démontré par le fait que l'individu pouvait s'épanouir et que chacun jouissait du droit de choisir librement sa voie. L'humanisme a reconnu la valeur de toute personne en tant qu'individu, sans la comparer à une autre. L'individualisation ne s'est pas transformée en individualisme.

Peut-être convient-il ici de citer Aleksandr Blok, célèbre poète russe, qui a écrit en 1918 que, en cas de transformation quelle qu'elle soit, il ne fallait jamais oublier l'« inégalité sociale » et diluer le contenu de ce terme en faisant par exemple de l'« humanisme » ou du sentiment, ou en tenant de beaux discours sur l'économie politique. Savoir reconnaître l'inégalité sociale est un instrument puissant, rationnel et redoutable¹.

Vers la diversification

S'agissant des mesures prises en vue de l'individualisation de l'enseignement, le développement du système scolaire entre 1991 et 1997 dans la Fédération de Russie n'a pas marqué de rupture par rapport à la période soviétique. Toutefois, nous avons assisté à une diversification et à un élargissement considérables du choix des manuels puisque l'approche par matière a été abandonnée au profit du principe du thème. Dans les classes supérieures, l'enseignement est devenu plus libéral et l'on a introduit des matières à option, ce qui a contribué à développer le pluralisme social et culturel et l'identité intellectuelle. Les variables régionales dans le contenu de l'éducation sont devenues plus perceptibles. Les établissements d'enseignement supérieur ont été associés à des matières spécifiques et ont commencé à influencer davantage sur la diversité des programmes scolaires.

Les statistiques relatives aux achats de manuels montrent bien la diversité du contenu de l'éducation (tableau 1).

TABLEAU 1. Achat de manuels

Année scolaire	Nombre de titres/unités	Commandes totales (en millions d'exemplaires)	Commandes spécifiques (en milliers d'exemplaires/unités)
1995/96	200	146	730
1996/97	282	160	567
1997/98	739	141	191

Comme on peut le constater, alors que le volume des achats annuels est resté relativement stable, le nombre des nouveaux titres a plus que triplé en trois ans. Cependant, la progression est intervenue surtout avant l'année scolaire 1997-1998. Cela prouve que, dans le domaine de l'éducation, les tendances sont à long terme et à effets cumulatifs, et que les réalisations des dix dernières années commencent seulement à devenir perceptibles.

La véritable diversification qui se produit dans l'enseignement général secondaire se traduit aussi par une augmentation du nombre de lycées et de « gymnases » ayant des programmes d'études spécialisés. Le nombre de lycées est passé de 191 en 1991 à 594 en 1997 et celui des « gymnases », de 283 à 952 au cours de la même période. Même dans ce contexte, on relève une certaine continuité avec le passé, étant donné que la majorité de ces « gymnases » et lycées ont été créés à partir d'établissements existants qui enseignaient des programmes spécialisés et détaillés.

Toutefois, le développement de l'éducation au cours des six dernières années montre clairement qu'il faut promouvoir l'application du plan de base et des lois pertinentes, essentiellement pour mettre un frein aux tendances négatives qui se manifestent aujourd'hui.

Tout d'abord, le plan de base doit être considérablement approfondi du point de vue théorique. L'introduction des thèmes à la place des matières a certes contribué à diversifier l'éducation, mais étant donné que les heures d'enseignement nécessaires pour étudier un thème donné sont limitées, que certains élèves peuvent inclure un nombre relativement important de matières (jusqu'à dix ou davantage) dans le cadre de chaque thème et qu'il n'y pas de norme fixée au niveau national, on risque fort de voir se désintégrer l'espace éducatif commun. La mobilité des élèves entre établissements sera menacée et la continuité avec les programmes des universités sera limitée.

Il est à noter, en particulier, que la loi autorise la fourniture de services éducatifs supplémentaires moyennant paiement. Une disposition juridique innocente (pourquoi un enfant ne pourrait-il apprendre une deuxième langue étrangère s'il le souhaite et si ses parents sont prêts à en payer le prix ?) a fissuré le système de l'apprentissage différencié et, étant donné les difficultés financières actuelles, a conduit à de graves violations du principe de l'égalité sociale, fondement d'une école authentiquement humaniste et démocratique. De fait, elle oblige progressivement la population à payer pour obtenir un enseignement général.

La situation est aggravée par l'importante stratification de la société en fonction des revenus qui s'est produite au cours de cette période. Les parents aisés font

tout leur possible pour offrir une bonne éducation à leurs enfants. Les écoles devraient répondre à cette demande, mais elles ne sont pas en mesure de le faire. Nous nous trouvons donc dans une situation où les écoles qui offrent un enseignement de qualité ont la possibilité — ou sont parfois obligées — de choisir entre un bon élève et un élève riche ; aussi essaient-elles de trouver un compromis en proposant des services éducatifs supplémentaires payants. Selon la loi, n'importe quel enfant peut étudier dans n'importe quelle école même si les établissements scolaires accueillent plus volontiers les enfants du voisinage. Mais tous les parents ne peuvent pas payer les services éducatifs supplémentaires ou faire face aux autres dépenses qu'implique pour l'élève la fréquentation d'une école publique. Les enfants et leurs parents se rendent compte progressivement qu'ils ne sont pas acceptés dans une école, ou qu'ils sont obligés d'en chercher une autre, parce qu'ils sont pauvres, ce que les enfants vivent très mal. Il n'est plus question d'école « humaniste ». Un problème va se poser bientôt à la société et à l'État, celui de faire rimer « *égalité d'accès à l'éducation* » avec « *égalité des chances* ».

Cette analyse d'un problème particulier, qui, à notre avis, doit être réglé en priorité si l'on veut permettre à chaque enfant de se réaliser, fait apparaître des relations complexes dont il faut tenir compte au moment de prendre des décisions concernant l'éducation. Il faut donner la priorité à cet égard aux processus étroitement liés qui, à l'intérieur de la société, déterminent les objectifs, les valeurs et les tâches de l'éducation. Le travail technique que suppose leur réalisation devrait être considéré comme une tâche secondaire, même si elle n'est peut-être pas moins complexe. À l'évidence, la prise de décisions devrait s'appuyer sur les éléments suivants : les idées-force qui agitent la société ; les données de base disponibles sur tel ou tel problème, non seulement dans le système d'enseignement national, mais aussi à l'étranger ; l'expérience acquise en la matière dans différents pays ; les recherches en sciences sociales et politiques ; les enquêtes et les travaux de recherche des experts en matière de prise de décisions ; ainsi que le point de vue et les opinions de membres influents de la société. Nous avons déjà indiqué que toute question exige une approche systématique. Les principales difficultés auxquelles les responsables des décisions concernant l'éducation risquent de se heurter tiennent au manque de données et d'informations détaillées sur les problèmes examinés, au caractère fragmentaire des enquêtes sociologiques sur l'éducation, à l'absence de statistiques complètes et fiables, ainsi qu'à la nécessité de s'assurer les services d'experts et de spécialistes menant de solides travaux de recherche scientifique dans le domaine considéré.

Note

1. A. Block, « What should be done now ? » [Que faire maintenant ?], *Literary inheritance*, vol. 27-28, 1937.

ARGENTINE :

LES PRIORITÉS DU SECTEUR

DE L'ÉDUCATION ET SON

PROCESSUS DE DÉFINITION

Susana Beatriz Decibe

Le début des années 90 a marqué le début d'un nouveau processus de développement socio-économique en Argentine. En 1983, le pays avait retrouvé ses institutions démocratiques et, à partir de 1991, la stabilité monétaire et l'élimination de l'inflation ont créé les conditions propices au démarrage d'une période de croissance économique soutenue, qui n'a été que brièvement interrompue par la crise financière mexicaine de 1994.

Ainsi a commencé une période de profonde réforme structurelle de l'État, caractérisée par la privatisation de certains secteurs comme les télécommunications, les hydrocarbures, l'électricité, les chemins de fer, la banque et le système de prévoyance ; d'autres sont en cours de privatisation, notamment la poste et la gestion des aéroports. Au niveau des provinces, certains services encore assurés par l'État ont été décentralisés, en particulier l'enseignement secondaire et supérieur non universitaire. Ces données ont leur importance pour la compréhension du climat général d'évolution structurelle dans lequel s'est engagée la réforme de l'enseignement.

Langue originale : espagnol

Susana Beatriz Decibe (Argentine)

Ministre de la culture et de l'éducation depuis 1996. Licenciée et professeur de sociologie à l'Université de Buenos Aires. Titulaire d'une maîtrise en sciences sociales de la Faculté latino-américaine des sciences sociales. Conseillère auprès de la présidence de la Commission d'éducation de la Chambre des députés et du Secrétariat d'État à la programmation et à l'évaluation de l'éducation. Membre du Comité de l'éducation de l'Organisation des États américains. Auteur notamment de *Análisis comparativo de las teorías de M. Foucault y J. Habermas* [Analyse comparée des théories de M. Foucault et J. Habermas] (1991) et de *Flexibilidad laboral y sindicato : una aproximación a las opiniones sindicales* [Flexibilité du travail et syndicats : approche du point de vue des syndicats] (1990).

Au début des années 80, la qualité qui avait toujours caractérisé le système d'enseignement argentin était sérieusement dégradée en raison de la crise budgétaire des décennies précédentes et des politiques qui, à certaines périodes, avaient négligé les besoins éducatifs de la population.

En 1984, le retour à la démocratie a permis de s'atteler à deux tâches capitales pour le démarrage du processus de changement : créer les conditions propices au débat sur la crise de l'éducation et parvenir à un consensus sur les principales stratégies du changement.

Le débat public s'est ouvert avec le Congrès pédagogique national et s'est poursuivi de 1986 à 1988. Puis, les délibérations au sein du Congrès de la Nation ont débouché sur la promulgation de divers textes, en particulier la loi relative au transfert des services éducatifs (n° 24.049), la loi fédérale sur l'éducation (n° 24.195) et la loi sur l'enseignement supérieur (n° 24.521), qui ont permis d'élaborer des stratégies pour l'éducation et d'en faire des politiques de l'État.

La loi fédérale sur l'éducation, ratifiée en avril 1993, a marqué le début de la transformation structurelle de l'éducation en Argentine, en vue de résoudre les problèmes, anciens et nouveaux.

Parmi les problèmes anciens, on peut mentionner : le fractionnement du service éducatif dont la qualité varie suivant la situation économique ou géographique de la population, la faible scolarisation secondaire (40 %) et le pourcentage élevé d'abandons, la non-actualisation des contenus de l'enseignement et leur décalage par rapport aux besoins du monde du travail et d'une citoyenneté pleine et entière, des méthodes pédagogiques dépassées, un système de carrière qui récompense uniquement l'ancienneté et des investissements insuffisants dans les infrastructures, le maintien et les matériels pédagogiques.

Parmi les problèmes nouveaux que la mutation en cours se propose de résoudre, on peut citer la faiblesse et le caractère bureaucratique des comportements institutionnels et la mauvaise qualité des apprentissages.

La nouvelle configuration de la politique de l'éducation, telle qu'elle est définie par la loi, prévoit la création d'instances qui favorisent le consensus au niveau fédéral, de même que la consultation et la participation en permanence. Telle est la tâche confiée au Conseil fédéral de la culture et de l'éducation qui devient ainsi le principal instrument d'application de la loi. Ce Conseil a pour mission d'articuler des mesures concrètes, de les harmoniser avec les responsables de l'éducation des différentes provinces et du gouvernement de la ville de Buenos Aires, et de les mettre en pratique en analysant leurs résultats et en les reformulant dans le cadre de la décentralisation.

La loi fédérale sur l'éducation constitue la première tentative menée en Argentine au niveau organique pour viser par un texte législatif la totalité des instances du système national d'enseignement. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- Elle définit les bases d'un nouveau système organisé en quatre niveaux : enseignement initial (d'une durée de trois ans), enseignement général de base (neuf ans répartis sur trois cycles), enseignement polyvalent (trois ans) et enseignement supérieur, universitaire ou non. Ce système permet une organisation pédagogique

qui articule les cycles et les niveaux entre eux et en conformité avec les objectifs de réussite, de manière à suivre l'évolution des élèves, de l'enfance à l'adolescence.

- Elle définit des règles pour améliorer la qualité qui consiste à :
 - a) Rénover les contenus et élaborer des tronc communs sur le plan des contenus. L'éducation nouvelle a pour objet de consolider les aptitudes essentielles à la constitution de la personnalité, à savoir les aptitudes intellectuelles, métacognitives, pratiques, interactives et sociales, éthiques, esthétiques, physiques et affectives. Elle encourage la formation par des apprentissages théoriques et l'acquisition de méthodes, de valeurs et de comportements en liaison avec les multiples aspects de l'éducation scolaire et extrascolaire.
 - b) Transformer l'organisation

des ministères : l'organisation et la gestion des ministères sont en train d'évoluer d'une conception bureaucratique verticale classique vers une structure en matrices par projet (ces nouvelles structures de gestion sont conçues pour opérer des transformations et non pas seulement pour administrer le système) ; et *des écoles* : la priorité est accordée à la gestion des établissements scolaires selon des principes tels que l'efficacité, le souci des résultats, la démocratie, la planification et la redistribution du temps et de l'espace, l'apprentissage axé sur l'élève, la professionnalisation de l'enseignant et une plus grande autonomie dans la prise des décisions.
 - c) Généraliser la formation continue des enseignants en mettant en place et en développant le réseau fédéral de formation continue des enseignants, dirigé et financé par l'État, en collaboration avec les provinces, et en reconsidérant les liens entre la formation des enseignants et l'université.
 - d) Mettre en place et administrer le Système national d'évaluation de la qualité, qui procède, chaque année, à l'évaluation des acquis des élèves et donne des informations sur les établissements scolaires, les enseignants, les parents et les élèves.
- Elle qualifie de prioritaire le principe d'équité et prévoit la mise en œuvre par l'État de politiques de compensation.
- Elle porte création du Réseau fédéral d'information sur l'éducation, administré par le Ministère de l'éducation en collaboration avec toutes les provinces, ce qui permet d'obtenir les informations essentielles au contrôle et à la prise des décisions.

La dynamique de l'application des mesures par les différents acteurs

La réalisation de ces changements profonds est un processus complexe, car les réformes de l'éducation, en particulier quand il s'agit de réformes de structure, entraînent nécessairement des résistances, l'ordre établi étant désorganisé. Sur ce plan, la politique de l'éducation a accumulé peu à peu la crédibilité et la solidité nécessaires.

QUELQUES STRATÉGIES

- La professionnalisation des équipes politiques et techniques du Ministère national par une stratégie de sélection fondée exclusivement sur l'expérience antérieure.

- La mise en œuvre de programmes de compensation dans le cadre du Plan social éducatif. Les mesures prévues dans ce plan permettent de surmonter les inégalités dans le domaine de l'éducation et s'adressent d'ores et déjà à 25 % des écoles primaires du pays, dans le cadre de programmes axés sur l'amélioration des apprentissages. Ces écoles disposent de manuels pour chaque élève, de matériels didactiques actualisés et de bibliothèques de classe. En outre, leurs enseignants ont reçu une formation spécifique. Cet ensemble de mesures se traduit par une amélioration notable des résultats constatée dans les évaluations annuelles.
- La mise au point et le respect d'un véritable calendrier pour la mise en œuvre concertée des différents aspects de la réforme par toutes les parties prenantes. Pour que le processus soit durable, le principe essentiel est que le consensus constitue la seule base solide du changement ; pour y parvenir, il faut :
 - consulter la collectivité, les ONG, les Églises, le monde du travail, les jeunes et des spécialistes et universitaires de toutes les disciplines ;
 - concevoir le changement comme un processus qui part de ce qui est possible, mais s'efforce d'atteindre un objectif ;
 - faire appel aux compétences techniques nécessaires pour élaborer les politiques et les stratégies ;
 - anticiper les résistances et mettre en place des dispositifs qui favorisent la communication, l'information et la participation.

LE CONSENSUS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Avant d'être examinés par le Conseil fédéral, toute proposition et tout document relatifs à la transformation du système d'enseignement font l'objet d'une série de consultations dans différentes instances composées d'enseignants, d'experts, de fonctionnaires et de techniciens au niveau des provinces. L'élaboration des tronc communs pour l'enseignement initial, l'enseignement général de base, l'enseignement polyvalent et la formation des maîtres a exigé un travail ouvert, pluraliste et concerté avec des enseignants et des équipes techniques, complété par des consultations et la participation de divers secteurs de la collectivité, des milieux universitaires et d'organisations sociales, politiques et religieuses. Sur la base de ces contenus de base, les provinces ont élaboré leurs propres programmes.

CIRCULATION ET DIFFUSION DES IDÉES RELATIVES AU PROCESSUS DE TRANSFORMATION

L'accès à l'information des différents milieux politiques et techniques facilite l'instauration du consensus. Les méthodes utilisées sont les suivantes : exposés d'experts internationaux, visites dans divers pays pour prendre connaissance d'expériences novatrices, séminaires à l'intérieur et à l'extérieur du pays, et mise en œuvre de programmes de formation de fonctionnaires à l'extérieur.

RELATIONS AVEC LES MILIEUX DE LA RECHERCHE

Il reste encore beaucoup à faire pour assurer l'articulation de la politique de l'éducation avec les milieux de la recherche et les centres d'information.

Les impératifs politiques et les produits de la recherche se situent sur des échelles temporelles différentes et l'expérience en la matière est peu développée. Cette absence de liens entre chercheurs et décideurs pose toute une série de problèmes pour l'utilisation des résultats de la recherche empirique.

En règle générale, ces résultats ne sont guère exploités, notamment parce que les échanges dans ce domaine se font plutôt entre producteurs qu'entre utilisateurs potentiels, et parce que, la plupart du temps, leur objet n'est pas d'influencer la prise de décisions.

Concrètement, ce processus de profonde mutation, amorcé en Argentine, avait besoin, pour être mené à bien, d'informations, de systèmes et de stratégies dans des domaines aussi différents que : la conception d'un nouveau ministère national chargé d'accomplir des tâches autres que celles auxquelles il était habitué ; de nouveaux modèles de gestion de l'éducation ; des systèmes d'évaluation des résultats et d'actualisation des programmes ; de nouveaux profils technico-professionnels adaptés à des plans de carrière rénovés ; l'organisation et l'administration de la formation des enseignants ; la création, enfin, et la gestion d'un réseau national d'information et de statistiques de l'éducation.

Tel qu'il était conçu, le Ministère de l'éducation n'avait aucunement les moyens de résoudre ces problèmes : il gérait mal à peine plus de 20 % de l'offre d'éducation dans tout le pays, il ne disposait pas de statistiques de l'éducation fiables et le profil professionnel de ses effectifs était dans une large mesure inadapte aux nouvelles fonctions.

Rappelons que la réforme de l'éducation s'inscrit dans un processus de profonde réforme de l'État. Je dirais que l'État était en cours de reconstruction, autrement dit qu'il fallait recréer la capacité de ses organismes de gérer les affaires publiques.

L'AIDE APPORTÉE PAR LA RECHERCHE

Les études dont nous disposions alors étaient peu nombreuses. Plutôt descriptives, elles manquaient de directives concrètes et étaient fortement axées sur la dimension historique de l'éducation et de ces politiques. En règle générale, elles étaient idéologiquement très orientées. De plus, il n'y avait aucune information sur le coût du système, son efficacité, ni aucune mesure des résultats obtenus avec des modes d'apprentissage comparables. La didactique était très peu développée dans bon nombre de disciplines. Aucun travail concret n'avait été entrepris sur la demande de nouveaux profils professionnels, adaptés aux changements considérables intervenus dans les secteurs de production, aussi bien dans les services que dans l'industrie et l'agriculture. De même, aucune étude n'avait été réalisée sur des thèmes en rapport avec la gestion des politiques publiques.

Cette situation s'inscrivait dans un contexte où les progrès des sciences cognitives et sociales liées à l'éducation et aux techniques de gestion semblent très importants, dans un monde où ont été opérées, ces vingt dernières années et dans de nombreux pays, de grandes réformes des systèmes éducatifs.

COMMENT AVONS-NOUS RÉSOLU LE PROBLÈME ?

Nous avons eu recours à diverses solutions :

- Nous avons associé des chercheurs, des universitaires, des enseignants et des personnes présentant des profils neufs (ingénieurs, économistes, sociologues et analystes-systèmes, par exemple) à la gestion du Ministère, et nous avons utilisé de nouvelles techniques d'administration.
- Nous avons étudié de façon approfondie d'autres systèmes d'enseignement et d'autres processus de changement, par exemple ceux qui ont été entrepris en Angleterre, au Portugal, en Espagne, en Italie, en France, en Allemagne, dans les pays du Sud-Est asiatique, en Israël, au Chili, en Colombie et dans certains États des États-Unis d'Amérique.
- Nous avons eu recours à l'assistance technique d'experts de différents pays dans des domaines tels que l'élaboration de normes pour l'enseignement (trunks communs), le système d'évaluation, la mise à jour de l'enseignement technologique et les nouvelles catégories de professions pour la formation de techniciens.
- Nous avons utilisé des techniques de gestion et d'organisation du secteur privé.
- Nous avons recueilli dans le pays, auprès de ministères de province ou d'établissements scolaires, des informations sur les démarches pédagogiques novatrices qui avaient été couronnées de succès.

Pendant toutes ces années, on s'est accordé de plus en plus à reconnaître que la qualité de l'enseignement et l'efficacité du système supposent l'existence de bonnes relations avec la recherche ; mais celle-ci doit être pertinente, c'est-à-dire qu'elle doit mieux s'articuler avec les besoins du secteur et viser à agir davantage sur les méthodes qui y sont pratiquées. Autrement, la durabilité à long terme des processus de transformation risque d'être compromise.

L'une des tâches que nous entreprenons pour réduire la fracture entre la recherche et la pratique de l'éducation consiste à favoriser le développement de la recherche non seulement à l'université, mais aussi dans l'enseignement supérieur non universitaire pour la formation des enseignants.

De même, nous nous efforçons de trouver, de recueillir, d'organiser et de diffuser les résultats utiles de la recherche, et nous favorisons les orientations nécessaires pour faciliter en permanence la prise de décisions dans ce domaine.

RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

S'agissant des relations avec les médias, c'est la première fois que la presse jouit en Argentine d'une liberté absolue. Ainsi, toutes les mesures prises par le gouvernement,

en particulier dans le domaine de l'éducation, sont régulièrement présentées dans les médias. Les spécialistes de l'éducation et les fonctionnaires des administrations concernées utilisent fréquemment les espaces ainsi mis à leur disposition.

Souvent, les médias abordent les problèmes de l'éducation à partir de situations conflictuelles ou d'événements qui ont un fort impact médiatique, par exemple des actes de violence qui restent quand même rares si l'on tient compte de la dimension du système.

À partir de 1993, les médias se sont particulièrement intéressés aux résultats des évaluations. De même, les suppléments hebdomadaires spécialisés de nombreux quotidiens publient fréquemment des expériences pédagogiques novatrices, commentent l'utilisation de nouvelles technologies ou s'expriment sur les nouveaux contenus et les nouvelles approches.

RELATIONS AVEC LES SYNDICATS D'ENSEIGNANTS

Il est difficile de généraliser à propos de la relation entretenue avec les syndicats d'enseignants. Il existe cependant un terrain d'entente sur la nécessité d'introduire une réforme de fond dans les établissements scolaires. Ce consensus peut être occulté par des revendications de salaires ou par des situations qui doivent faire l'objet d'une négociation avec les gouvernements des provinces, compte tenu de la structure décentralisée et fédérale du système d'enseignement.

Les difficultés rencontrées par diverses provinces pour porter les rémunérations aux niveaux exigés par les syndicats d'enseignants provoquent des conflits qui aggravent les problèmes à ce stade de la mutation.

Fidèle à sa volonté politique de tout faire en permanence pour parvenir à un consensus, le Conseil fédéral de la culture et de l'éducation a créé une commission fédérale chargée de suivre l'application de la loi fédérale ; la majeure partie des syndicats d'enseignants y sont représentés. Une autre commission est chargée d'étudier les ressources financières allouées au secteur et leur progression.

Les leçons de l'expérience

LA GESTION DU TEMPS

Il a fallu concevoir les stratégies en tenant compte simultanément du court et du long terme. Ces deux perspectives présentent évidemment des incompatibilités du fait en particulier que le temps de l'éducation ne coïncide pas exactement avec le temps politique. Il a été décidé d'opter pour la stratégie de la simultanéité : les perspectives à long terme s'élaborent à partir des indications concrètes fournies par le court terme. Pendant que certaines équipes se consacrent au long terme, celles qui travaillent sur des programmes visant à résoudre les problèmes du moment prennent des mesures concrètes qui donnent des résultats immédiats allant dans le sens des changements.

UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE, PROGRESSIVE ET PERMANENTE

Nous avons appris que les stratégies reposant sur des expériences pilotes ne se sont presque jamais généralisées ; nous avons donc opté pour une stratégie d'ensemble progressive, pour laquelle il est indispensable de créer les conditions nécessaires à la participation de tous et à la poursuite du processus une fois que celui-ci est engagé, ce qui n'est pas facile dans un pays de type fédéral où l'on observe une grande hétérogénéité des situations. Aussi le Conseil fédéral de l'éducation a-t-il décidé que, entre 1993 et l'an 2000, chaque province fixerait elle-même le rythme auquel elle conduirait les changements arrêtés par consensus. L'objectif à atteindre est le même, à cela près que chaque province décide du temps dont elle aura besoin.

CE QUI EST POSSIBLE ET CE QUI EST RÉALISABLE

Nous avons opté pour la concertation et le consensus. Quand il n'y a pas de consensus suffisamment fort parmi les acteurs qui interviennent aux différents stades de la transformation, il faut tout mettre en œuvre pour gérer les tensions et les conflits, et privilégier l'entente face aux situations d'urgence.

LES IMPERFECTIONS À CORRIGER

Il est nécessaire de créer un climat de confiance accrue parmi les enseignants. Mais les difficultés financières rencontrées par certaines provinces, pendant les années 1995 et 1996, ont donné lieu à des ajustements et à des diminutions de salaires dans toute l'administration publique provinciale, et les enseignants n'y ont pas échappé. Or, on ne peut pas parler de priorité de l'éducation, de professionnalisme accru des enseignants et de respect de leur travail quand il y a des diminutions de salaire pratiquées sans discernement. Il aurait fallu prendre la décision ferme de protéger les budgets de l'éducation des provinces. On travaille actuellement dans cette direction.

Il faut, dans de nombreuses provinces, progresser dans la voie des réformes administratives, en vue d'accorder plus d'autonomie et de ressources aux établissements scolaires, et afin de les affranchir des contrôles rigides et bureaucratiques que subissent leurs activités quotidiennes.

En conclusion, la leçon principale a été sans nul doute l'apprentissage de l'action concertée par des acteurs d'origines très différentes, sur le plan non seulement universitaire mais aussi idéologique. L'éducation ayant toujours été l'objet de pressions politiques partisans, quand elle n'a pas été vidée de son contenu par les dictatures successives, le fait d'être parvenu à créer un large espace de dialogue pour favoriser la compréhension et l'action constructive avec des acteurs très différents est certainement le principal acquis institutionnel et social de ce processus.

CHILI : COMMENT TROUVER UN CONSENSUS SOCIAL POUR CONDUIRE UNE RÉFORME DURABLE DE L'ÉDUCATION

*Ernesto Schiefelbein*¹

Le nouveau ministre doit relever un défi politique

Le Ministre de l'éducation en poste au début des années 90 avait réussi à obtenir une hausse impressionnante de la rémunération des enseignants. Il y était parvenu parce que sa position politique était solide et qu'il était candidat à la présidence. Le nouveau gouvernement qui est arrivé au pouvoir en 1994 s'appuyait sur la même coalition politique. Mais, en 1994, le discours sur l'éducation n'était plus le même : on parlait d'améliorer la qualité de l'enseignement, sans préciser toutefois ce qu'on entendait par « qualité ». On promettait des améliorations grâce à la décentralisation, à une revalorisation des traitements et au redéploiement des enseignants. Un affrontement avec le puissant syndicat des enseignants était à prévoir puisque leur sécurité d'emploi allait inévitablement être menacée. En outre, le gouvernement était toujours en pleine négociation salariale sur les modalités définitives de l'augmentation prévue. Ces modalités n'étaient pas claires et le syndicat se préparait à protester. Un tel scénario n'était guère séduisant pour les nouveaux venus en

Langue originale : anglais

Ernesto Schiefelbein (Chili)

Président de l'Université Santo Tomás (Chili). Obtient en 1970 son doctorat d'administration de l'éducation à l'Université Harvard. Ancien directeur du Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes (OREALC), et ancien Ministre de l'éducation au Chili. De 1984 à 1987, planificateur de l'éducation à la Banque mondiale (Washington) et professeur invité à l'Université Harvard. A publié de nombreux articles et ouvrages, dont les plus récents ont pour titres : *The state of education in Latin America and the Caribbean* [Où en est l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes ?] (1992) et *Improving the quality of education in Latin America* [Comment améliorer la qualité de l'éducation en Amérique latine] (1993).

politique (trois d'entre eux avaient d'ailleurs refusé le poste de ministre de l'éducation) et c'est à moi qu'on a proposé cette charge puisque j'étais un technicien non affilié à un parti.

J'ai accepté parce que j'étais persuadé qu'il était possible de parvenir à un consensus social sur les problèmes de l'enseignement et sur la façon de les résoudre.

Le Président élu accepta rapidement le projet de plan gouvernemental en matière d'éducation, mais la querelle qui s'éleva au sujet de la nomination du vice-ministre de l'éducation me donna à penser que je ne serais guère soutenu sur le plan politique. Je décidai donc de rechercher plutôt le soutien de l'opinion publique et de la communauté internationale.

Les grandes lignes du défi à relever pour l'éducation

Durant les deux mois de préparation qui ont précédé mon entrée en fonctions, j'ai procédé à de vastes échanges de vues et consulté tous les intéressés. Peu à peu s'est constitué un groupe fiable de cinq conseillers personnels : trois représentants des principaux partis politiques de la coalition, un membre de la communauté scientifique et un du secteur privé. Nos réunions hebdomadaires m'ont apporté un appui inestimable.

Au Chili comme dans la plupart des pays latino-américains, le problème fondamental de l'éducation de base tenait à sa piètre qualité (UNESCO, 1992 ; Wolff *et al.*, 1993). Près de 40 % des élèves de quatrième année étaient incapables de comprendre un message écrit simple (Schiefelbein et Tedesco, 1995).

Le scénario traditionnel de l'enseignant debout devant sa classe et dictant son cours magistral aux élèves ne favorisait guère la démocratie, pas plus qu'il ne stimulait la créativité, la participation ou la cohésion sociale. En fait, il décourageait la liberté de pensée et l'initiative individuelle.

Des recherches menées dans des écoles de secteurs urbains ou ruraux défavorisés avaient montré que des modules d'apprentissage pouvaient susciter l'intérêt des enfants et inciter les enseignants à s'impliquer davantage, ce qui entraînait une amélioration spectaculaire de la qualité de l'enseignement (Schiefelbein et Vera, 1992 ; 1993). Ces conclusions allaient jouer un rôle déterminant dans la campagne de sensibilisation du public qui serait entreprise.

Ces faits et ces idées ont été bien accueillis par le secteur privé, les hommes politiques et les médias. Mais la plupart de ceux qui décidaient de la politique chilienne de l'éducation n'en avaient pas conscience et ils ne tenaient guère à regarder ce qui se faisait à l'étranger. En dépit de ce qu'avaient constaté les chercheurs (Murnane et Levy, 1996), le personnel du Ministère de l'éducation pensait que l'amélioration du système passait nécessairement par le recyclage massif des enseignants.

L'équipe précédente n'avait pas essayé de changer l'enseignement magistral ; elle avait amélioré l'éducation de base en mettant en œuvre le projet de rattrapage P-900, qui s'adressait aux élèves progressant lentement (à cause de l'enseignement magistral) et était fondé sur une expérience bien évaluée (Vacaro *et al.*, 1976) ; elle avait en outre lancé des projets d'amélioration de l'éducation conçus à

l'échelon local. Les études conduites en 1993 montraient que, même dans l'enseignement secondaire, 80 % des enseignants faisaient un cours *ex cathedra* (Edwards *et al.*, 1993), ce qui donnait à penser que, sans modules d'apprentissage (indiquant comment créer un cadre d'apprentissage intéressant), il serait quasiment impossible de susciter les changements d'attitude requis chez les enseignants.

De ce panorama de l'éducation de base allaient par la suite se dégager les principaux éléments des pourparlers en cours avec les syndicats d'enseignants et des négociations visant à parfaire le projet relatif à l'enseignement supérieur afin d'obtenir un nouveau prêt de la Banque mondiale (fin 1994).

Car la qualité était également au cœur des problèmes de l'enseignement supérieur. Les recherches montraient que 80 % des vingt mille professeurs d'université avaient un niveau inférieur au doctorat (Altbach, 1996). Le recyclage du corps enseignant est donc devenu la priorité numéro un, d'autant que l'apprentissage par cœur était la règle, là aussi (Boyer *et al.*, 1994). Pour compliquer les choses, le personnel chevronné était continuellement en déplacement à l'étranger où les rémunérations étaient au moins le triple des salaires locaux. Les problèmes juridiques, financiers et administratifs ont, eux aussi, été analysés en vue de l'élaboration d'une politique globale de l'enseignement supérieur (Schiefelbein, 1995).

Le choix d'une stratégie globale

Dans les deux mois qui ont précédé mon entrée en fonctions, il est apparu que j'avais le choix entre deux stratégies : i) mettre en œuvre et appliquer, selon une séquence bien définie, toute une série d'activités, d'incitations et de textes destinés à résoudre les problèmes constatés ; ii) lancer à partir de la base un mouvement de réforme en faisant prendre conscience aux gens de la médiocrité de l'enseignement.

En Amérique latine, un ministre de l'éducation ne reste en général pas plus d'un an à son poste. Je le savais et j'avais aussi l'expérience du secteur de l'éducation ; c'est pourquoi j'ai choisi la deuxième stratégie pour réformer le système d'enseignement de douze ans, mais opté pour la première s'agissant de l'enseignement supérieur.

Il paraissait essentiel de sensibiliser tous les protagonistes aux problèmes du système afin d'obtenir un consensus sur la façon de les résoudre et de dégager les ressources voulues pour opérer des changements. Trois grands changements étaient en effet nécessaires : a) augmenter le temps disponible pour l'apprentissage et lier cette question à celle de la rémunération des enseignants ; b) fournir des ordinateurs ; et c) inciter à mieux enseigner, c'est-à-dire à améliorer les possibilités d'apprentissage aux niveaux de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, on s'est entendu sur un certain nombre d'investissements avec les présidents d'université, les organismes de recherche et le Ministère des finances.

Nominations, décisions et premières difficultés

Le choix parmi les candidats au poste de vice-ministre de l'éducation devait tenir

compte de la répartition des portefeuilles ministériels entre les partis politiques. Il a donc fallu surseoir à cette nomination et attendre quarante jours jusqu'à ce que l'ensemble des postes clés soient pourvus. Finalement, c'est un très bon spécialiste de l'éducation, issu du parti principal de la coalition, qui a été nommé ; aux côtés de son ministre, il a eu une formation en cours d'emploi accélérée quand des conflits politiques et syndicaux ont éclaté à la mi-mars 1994, au moment où le nouveau gouvernement prenait ses fonctions. Sa nomination a entraîné la démission de deux éducateurs de la même obédience qui occupaient les deux postes clés suivants dans la hiérarchie, ce qui a mis fin à une lutte intestine.

La plupart des hauts fonctionnaires du Ministère ont été reconduits dans leurs fonctions et on a pourvu les postes vacants de façon à maintenir l'équilibre politique tant en garantissant le niveau de compétence requis (dans l'un des cas, on a rejeté successivement six candidats pour accepter le septième qui s'est révélé un excellent gestionnaire). À chaque fois, on a spécifié d'un commun accord les activités à mener au cours du premier semestre. Cette sélection de responsables chargés d'une mission bien précise devait permettre la réalisation des objectifs fixés, peu de fonctionnaires étant véritablement à même de mettre en œuvre le tout nouvel ensemble de priorités.

Après une étude minutieuse du projet de loi qui avait été proposé pour clarifier l'accord salarial conclu en 1993 avec le syndicat des enseignants, il a été décidé fin janvier 1994, avec l'accord de l'ancien ministre de l'éducation, d'envoyer ce projet de loi au Congrès. Nous y avons décelé plusieurs points qui pouvaient être améliorés pour faciliter la conclusion d'un accord avec le syndicat des enseignants. Mais une première erreur politique a été commise en ne vérifiant pas que le projet de loi était bien remis au Congrès. Or, le directeur du Bureau du budget au Ministère des finances, estimant que le nouveau ministre devait prendre des engagements supplémentaires, a réussi à bloquer l'envoi du projet de loi. Lorsqu'on a découvert le pot aux roses, il était trop tard pour agir, si bien que, au lieu de devoir améliorer un texte déjà devant le Congrès, j'ai dû assumer totalement la responsabilité de discuter de l'ensemble du projet de loi avec le syndicat des enseignants. L'éducation s'est alors retrouvée à la « une » des médias et ne l'a pas quittée pendant toute la durée de mon mandat de ministre.

Le cadre directeur de la politique de l'éducation

L'analyse minutieuse du système d'enseignement chilien et des attentes de tous les groupes concernés m'a conduit à penser que le Chili devrait commencer par s'attaquer à l'illettrisme (« analphabétisme fonctionnel ») en améliorant l'éducation de base pour procéder ensuite à l'élévation du niveau de l'enseignement supérieur.

L'illettrisme se rencontrait surtout chez les enfants des écoles communales, issus des couches socio-économiques les plus démunies : 75 % d'entre eux n'arrivaient pas à apprendre à lire. L'enseignement magistral s'adressait aux élèves « ordinaires », condamnant à l'échec ceux qui étaient au-dessous de la moyenne. Des manuels scolaires gratuits avaient été conçus pour permettre à tous les élèves de faire une expé-

rience pédagogique intéressante, mais les enseignants n'avaient ni le temps ni la formation nécessaire pour en tirer tout le parti possible, de sorte qu'ils ne servaient qu'à des exercices de recopiage (Edwards *et al.*, 1993 ; OREALC, 1994). On est parti de l'idée que l'amélioration du processus d'apprentissage conduirait à améliorer les compétences, même si la teneur des manuels était dépassée.

Les enfants passaient environ huit cents heures par an à l'école. Cela représentait à peu près la moitié du temps consacré à l'apprentissage en Amérique du Nord, en Europe et en Asie orientale.

Dès le départ, les causes des quatre principaux problèmes rencontrés — enseignement magistral, matériels pédagogiques défectueux, temps d'apprentissage insuffisant et manque d'ordinateurs — ont été systématiquement présentées comme une question politiquement neutre dans la totalité des entretiens accordés à la presse et dans les débats qui se sont déroulés durant les deux mois de la période préparatoire. On a particulièrement insisté sur le fait que les enseignants étaient capables (et désireux) de dispenser un enseignement de qualité lorsqu'ils disposaient des matériels appropriés, comme l'avaient montré trois expériences pédagogiques réussies (Schiefelbein et Vera, 1993).

On s'est attaché tout spécialement à transformer le cadre directeur de la politique de l'éducation dans l'enseignement de base et l'enseignement secondaire pour en faire un exposé suffisamment simple pour pouvoir être communiqué au grand public, mais suffisamment fort aussi pour provoquer les changements souhaités. On a donc occulté volontairement nombre de problèmes et éléments qui entraient en ligne de compte : la pauvreté, le travail des enfants, la faim et la malnutrition, le manque de transports, les programmes d'études, la formation initiale des maîtres, l'utilisation de la télévision et de la radio, les équipements, la toxicomanie, les grossesses précoces, le transfert des mauvais élèves du privé vers le public, le peu de fiabilité des examens, la non-utilisation du réseau informatique, la gestion ou les conflits entre les administrations centrale, régionale, provinciale et locale. Mais nous nous attendions à ce qu'on fasse le lien entre l'amélioration de la qualité de l'éducation et la solution de bon nombre de ces problèmes (il aurait fallu à un moment donné mieux expliquer cette corrélation).

D'un autre côté, le cadre directeur de la politique conçue pour l'enseignement supérieur et la recherche était très spécifique. On prévoyait de soutenir la formation au doctorat avec l'octroi de trois cents bourses par an (et des crédits pour le remplacement de ces enseignants à l'université), de majorer le montant des subventions à la recherche (150 000 dollars par subvention contre 20 000 dollars jusque-là), d'accorder des subventions pour les équipements et des crédits pour assister à des conférences. Le coût global était estimé à 30 millions de dollars par an (financés, le cas échéant, par des banques internationales multilatérales) et représentait une augmentation de 60 % par rapport à l'enveloppe traditionnellement accordée à la recherche. Ces orientations devaient s'accompagner de mesures incitant les universités à sélectionner les meilleurs élèves de chaque établissement secondaire, même si les notes obtenues par eux à l'examen d'entrée étaient inférieures à la moyenne.

Ce qu'il fallait, c'était prendre ses responsabilités devant tout le pays en faisant procéder à un examen sérieux du cadre directeur envisagé. Cette tâche devait être accomplie par une Mission internationale interinstitutions et un comité national.

Relations de travail avec les principaux protagonistes

J'ai eu la chance de pouvoir définir la stratégie principale avant de prendre officiellement mes fonctions le 11 mars 1994. Une fois en poste, les quatorze heures consacrées chaque jour aux réunions de cabinet, aux débats du Congrès, aux réunions du personnel, aux conférences de presse, aux réunions de coordination, etc., ne m'ont guère laissé le temps de réfléchir — j'en ai eu juste assez pour maintenir le cap dans la bonne direction.

On avait présenté le cadre directeur de la politique de l'éducation comme une question politiquement neutre, mais les partis et les hommes politiques voulaient y incorporer certains éléments qui pourraient être de sérieux atouts aux prochaines élections. Beaucoup d'hommes politiques, cependant, étaient sincèrement désireux de résoudre les problèmes de l'éducation au Chili. Notre faible écoute des demandes des hommes politiques les plus exigeants s'est néanmoins soldée par une chute de popularité lors d'un sondage réalisé par la presse écrite auprès des membres du Congrès après six mois de mandat.

Les dirigeants du syndicat des enseignants souhaitaient une négociation salariale centralisée, donnant une couverture nationale à leurs travaux ; ils appuyaient cependant des aspects essentiels du cadre directeur (Pavez, 1994). Les enseignants étaient largement soutenus dans la négociation sur les salaires et la stabilité de l'emploi (ils ne voulaient pas être redéployés en fonction du nombre d'élèves inscrits), mais ils ont accompagné leur ministre dans sa tournée des expériences pilotes réussies et ont siégé dans le jury du Concours national des meilleurs livres du maître. Au Chili, les enseignants sont des personnalités locales importantes car ils jouent un rôle décisif dans l'organisation des groupes politiques et des campagnes sur le terrain, et ils sont, par conséquent, étroitement liés aux partis politiques. Ils sont donc fortement soutenus par eux dans les négociations et reçoivent aussi l'appui des parents qui les considèrent comme des citoyens modèles. Les grèves et les affrontements annuels font partie de la tradition et jouent un rôle dans la sélection interne des dirigeants syndicaux. Il n'y a pas de mécanisme d'arbitrage et l'on essaie de trouver des solutions négociées avec de nombreux protagonistes, qui ne sont pas nécessairement concernés au premier chef par les résultats (en fait, les enfants de la plupart des personnes assises à la table des négociations fréquentent le plus souvent des établissements privés et ne sont donc pas touchés par l'issue des pourparlers).

Les maires ont participé à l'élaboration de propositions réalistes, mais ils ne pouvaient siéger à la table des négociations avec le syndicat des enseignants. Ils souhaitaient vivement obtenir suffisamment de subventions (sous forme de bons versés aux municipalités par jour de présence des élèves) pour effacer les déficits d'ex-

exploitation des écoles communales, et ils avaient aussi besoin de souplesse pour modifier les affectations en fonction de la variation annuelle des effectifs.

Les représentants du monde de l'industrie et des affaires souscrivaient pleinement au cadre directeur et ils étaient désireux de soutenir certaines expériences, mais ils n'étaient pas en mesure d'obtenir le soutien des députés de l'opposition. L'Association nationale des syndicats (CUT) a pris conscience des problèmes qui touchaient bon nombre d'enfants (les changements économiques sont plus fortement ressentis par les moins instruits), mais elle n'a pas voulu s'engager davantage étant donné que le syndicat des enseignants représentait environ 20 % de ses membres. Enfin, les parents n'étaient pas organisés et ne pouvaient pas faire valoir leur point de vue ni celui des élèves.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, un avant-projet de la politique envisagée a été établi début avril par un petit groupe d'étude comprenant le directeur de la Commission nationale des sciences (CONICYT), le chef de la Division de l'enseignement supérieur, le conseiller scientifique auprès du ministre et le ministre lui-même. Chacun est venu avec un expert pour apporter sa pierre à l'édifice. L'un était un ingénieur très au fait de la gestion concurrentielle des subventions, le second un juriste ayant un sens politique aigu et une bonne connaissance des rouages administratifs du Ministère des finances, et le troisième un biologiste, chercheur de renom national et international, qui présidait alors l'Académie chilienne des sciences. L'avant-projet a été examiné par le conseil des vingt-cinq présidents d'université et un groupe de chercheurs sélectionnés. Entre le mois d'avril et le mois d'août, un consensus a été trouvé et un conseil consultatif institué au sein de la CONICYT pour mettre au point les modalités de mise en œuvre de la politique générale et établir les postes à inclure dans le projet de budget que le Ministère des finances devait adresser au Congrès fin septembre.

Les contacts pris au cours du premier mois de mon mandat ont montré que le cadre directeur était généralement bien accueilli, et les stratégies retenues pour les négociations à long terme avec le syndicat des enseignants ont été évaluées et approuvées par l'ensemble du cabinet. Le secrétaire du Président se chargerait de l'aspect politique de la négociation. Tout était donc en place pour que les dix experts de la Mission internationale interinstitutions puissent mener à bien leur évaluation détaillée.

Le point de vue de la Mission internationale interinstitutions

La Mission a conclu à la faisabilité technique du projet au terme d'un minutieux examen. Les experts internationaux représentant cinq institutions — l'UNESCO, le PNUD, l'UNICEF, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine — ont rédigé un très bon rapport appuyant le diagnostic et le cadre directeur, et ont donné leur avis sur les aspects qui demandaient à être approfondis (Tedesco *et al.*, 1994). La Mission « a pleinement souscrit au ciblage des efforts sur les priorités choisies », reconnu la nécessité de passer des cours magistraux à l'enseignement personnalisé, conseillé l'allocation de ressources supplémentaires, mis en lumière la nécessité

d'un consensus social et suggéré de déployer de gros efforts pour rassembler et diffuser les informations pertinentes.

La Mission a aussi reconnu qu'il fallait renforcer le potentiel scientifique et technique du pays en développant l'enseignement universitaire aux plus hauts niveaux. Elle a recommandé de réexaminer les liens existant entre les universités et instituts de recherche, et l'industrie.

Le rapport de la Mission contenait force détails sur la façon d'améliorer la communication avec les enseignants et avec l'opinion publique en général. La Mission a fait valoir que, avec la stratégie choisie (le lancement d'un mouvement de réforme plutôt que la mise en œuvre d'un projet spécifique), il fallait faire un effort systématique pour s'assurer que la totalité des parties et protagonistes concernés comprenaient à la fois les problèmes éducatifs et leurs principales causes, ainsi que les informations fournies sur la façon de les résoudre.

La Mission a proposé de cibler avec précision la campagne médiatique à l'appui du cadre directeur relatif à l'éducation de base et à l'enseignement secondaire. C'était un conseil judicieux d'autant que le soutien total des principaux protagonistes ne pouvait être garanti et que le groupe le plus susceptible d'en profiter n'était pas organisé.

Sensibiliser l'opinion publique aux résultats des recherches

Au début, les idées communiquées à la presse ont eu un caractère trop technique. Fin avril, les conseils avisés du Département de la communication du gouvernement ont contribué à forger « l'image publique » des principaux concepts ; dès le mois de mai, ces idées étaient largement répandues et les problèmes de l'éducation sont devenus une priorité. Entre mars et avril, trois actions avaient été mises en œuvre : i) l'un des grands journaux du pays (lu par 15 % des ménages chiliens) publiait chaque semaine un ensemble de modules d'apprentissage destinés aux élèves ; ii) un autre journal national publiait un supplément mensuel avec les grandes idées du cadre directeur et les principales informations à ce sujet ; et iii) tout le temps d'antenne disponible à la radio, à la télévision et dans les forums de discussion était consacré à analyser la politique proposée, avec étude des problèmes, des causes et des solutions efficaces. Les reportages réalisés par les journalistes des grands médias dans des écoles traditionnelles et des établissements expérimentaux ont permis de mieux comprendre les problèmes et les solutions. Des blocages administratifs ont toutefois empêché de distribuer rapidement à toutes les écoles des spécimens de matériels didactiques (qui ont finalement été imprimés à la fin de 1994 et distribués sans instructions).

Le chef du Département de la communication a soigneusement analysé le cadre directeur de la politique de l'éducation et les activités en cours afin de sélectionner les idées phares qui devaient être transformées en messages sociaux. Nous avons fini par nous mettre d'accord sur cinq messages essentiels, puis passé beaucoup de temps à trouver pour chacun une phrase succincte donnant une image sociale facile à décoder et à comprendre par les intéressés et le grand public, de sorte qu'ils puis-

sent voir en quoi ils étaient touchés, ce qui pouvait être fait et comment ils pourraient suivre les progrès accomplis.

Grâce à cet effort, la communication de masse de ces messages pouvait débiter. La « mauvaise qualité de l'enseignement » était désignée sous les termes « d'analphabétisme fonctionnel » et la phrase d'illustration : « 40 % des enfants ne sont pas capables de comprendre un message écrit simple ». L'enseignement traditionnel à l'ensemble de la classe avec transmission autoritaire de l'information et apprentissage par cœur était qualifié « d'enseignement magistral » et l'image était celle d'« élèves qui s'ennuient, assis en rangs ». Pour illustrer la nécessité « d'accroître le temps d'apprentissage » à l'école, on disait qu'il fallait « combler le fossé existant entre les huit cents heures par an au Chili et les mille quatre cents heures par an en Europe ». Pour montrer la nécessité de changer les « manuels scolaires traditionnels », on soulignait « la nécessité de fournir des guides à chaque élève de manière qu'il puisse faire l'expérience de l'apprentissage personnel ou en groupe avec l'aide de l'enseignant ». Enfin, en ce qui concerne la « revalorisation des salaires des enseignants », on parlait de « salaires correspondant au nouveau rôle dévolu à l'enseignant qui ne se bornera plus à transmettre des informations et travaillera plus longtemps ».

De longues réunions avec les rédacteurs des quatre grands journaux du pays et de deux magazines hebdomadaires, et avec les directeurs des deux principaux réseaux de télévision publique, ont permis de donner une vision rénovée du secteur de l'éducation. À l'issue des deux heures d'entretien que j'avais avec les dirigeants des médias, je les entendais généralement dire en partant : « Je ne me rendais pas compte de l'ampleur des problèmes de l'éducation. » Peu après chacune de ces réunions, les grands reporters rédigeaient des articles spéciaux et réalisaient des émissions de télévision sur le sujet. Il y en a eu de soixante minutes, diffusées aux heures de grande écoute, où l'on voyait une classe traditionnelle de quatrième avec des élèves assis en rangs qui comprenaient à peine la leçon, puis une classe analogue où les enfants travaillant en petits groupes étaient capables de lire et de comprendre ce qu'ils lisaient : cette émission a eu un formidable impact sur un tiers de tous les ménages. Grâce à cet effort de communication, complété par une campagne télévisée d'annonces publicitaires de trente secondes portant sur l'assistance parentale et la stimulation précoce, menée avec l'appui de l'UNICEF et de l'UNESCO, l'évaluation indépendante d'un échantillon représentatif a fait apparaître un taux de rappel de 70 % (CENECA, 1995).

À la mi-mai, les représentants des principaux protagonistes de l'éducation ont commencé à se servir des informations mises à leur disposition et l'éducation est devenue l'une des priorités nationales. Le moment était venu de réunir un Comité national de l'éducation, comprenant toutes les parties concernées, afin de trouver un consensus sur l'action éducative à mener au Chili pendant les dix années qui allaient suivre.

Forger un consensus social sur la politique de l'éducation au Chili

Un « Comité présidentiel sur la modernisation de l'éducation chilienne », dont les membres avaient été soigneusement choisis de manière à être représentatifs de la

nation, est parvenu à un accord total sur la définition des grands problèmes de l'enseignement et sur le choix des principaux objectifs à atteindre au cours de la décennie suivante. La qualité future de l'éducation dépendrait de l'expérimentation de nouvelles approches, de l'adoption de mesures incitatives, du recyclage du corps enseignant (associé à une meilleure formation des futurs enseignants), du suivi régulier des progrès réalisés et de la persévérance face à l'adversité. Le document consensuel sur les problèmes et les objectifs à long terme, signé par tous les membres du Comité présidentiel, répondait ainsi à un impératif fondamental (dans un secteur où l'on changeait de politique autant que de ministres de l'éducation, dont les fonctions ne duraient qu'un an en moyenne) si l'on voulait opérer une amélioration à long terme. Ce processus a pris quatre mois.

C'est à la fin du mois de mai que l'on a commencé à chercher qui pourrait faire partie du Comité présidentiel et quelle en serait la structure. Les candidatures ont été analysées sous plusieurs angles : affiliation politique, intérêts privés ou publics, sexe, consommateurs ou producteurs, patrons ou employés, religion, chercheurs ou praticiens, bagage professionnel, enseignants, parents et élèves, et surtout aptitude à conclure des accords raisonnables. En fait, la liste était trop longue et le Comité présidentiel a finalement comporté deux niveaux : un groupe de travail devait établir un projet de rapport pour la mi-septembre et le Comité se chargeait d'élaborer le document final. Le fait que toutes les personnes pressenties aient accepté de participer était un bon signe. J'ai décidé de ne pas en faire partie moi-même pour être sûr que le pays reconnaisse la légitimité de ce comité pleinement indépendant. Sa tâche devait être achevée en deux mois afin que le document soit prêt avant que le Ministre de l'éducation ait pu être remplacé.

Le choix du président du groupe de travail a été longuement débattu aux plus hauts échelons politiques, car il ou elle pouvait être appelé(e) à devenir ministre de l'éducation. Nombre d'excellents candidats étaient sur les rangs. Les ministres du cabinet précédent ont été écartés afin de minimiser les controverses politiques, mais trois anciens ministres ont pleinement participé aux travaux du Comité et ont contribué à l'obtention du consensus. On a finalement choisi l'ancien président d'un comité similaire nommé par le précédent gouvernement (lequel était parvenu à un compromis raisonnable sur le développement de l'enseignement supérieur). Le Vice-Ministre de l'éducation a mis en place une équipe spéciale chargée d'apporter un concours efficace au groupe de travail.

C'est le Président de la République qui a installé officiellement le Comité présidentiel dans ses fonctions en juillet 1994, et l'événement a été entièrement couvert par les médias. Les réunions se sont déroulées au Palais présidentiel et la presse a suivi de près l'avancement des travaux. Le Ministre de l'éducation a assisté à la première séance de travail ; faisant le point de la situation de l'enseignement au Chili, il a présenté le cadre directeur, les résultats de l'évaluation de la Mission, ainsi que les principaux messages sociaux. Les membres du Comité présidentiel ont également reçu un jeu complet de rapports et de documents d'information. Pendant les deux mois qui ont suivi (jusqu'à la remise du rapport), le Ministre de l'éducation a eu des entretiens hebdomadaires avec le Président du groupe de travail et examiné à l'avance tous les projets qui lui étaient soumis.

L'habileté du Président du groupe de travail et l'impact sur l'opinion des messages et de l'information diffusés ont permis d'aboutir à un accord inespéré : tous les membres du groupe de travail ont en effet signé le projet présenté au Comité présidentiel. Étant parvenu, pour la seconde fois de ma vie, à obtenir un consensus social sur une réforme de l'éducation chilienne — la première fois, c'était en tant que chef du Bureau de planification de l'éducation, en 1965 —, j'étais prêt à quitter mes fonctions et j'ai adressé aux médias une lettre de remerciements (Schiefelbein, 1994).

L'éducation devient la toute première priorité du gouvernement

La sensibilisation croissante de l'opinion aux problèmes de l'éducation au Chili, à leur impact sur la pauvreté et le développement social, ainsi qu'aux solutions possibles, a progressivement incité le gouvernement à faire de l'éducation son thème prioritaire. Le Président a suivi de près le processus en lisant les rapports d'une page qui lui étaient remis chaque semaine. Quatre mois après son entrée en fonctions, l'éducation est devenue la toute première priorité du gouvernement et l'opposition s'est félicitée de cette décision.

L'éducation n'était que l'un des douze thèmes inscrits au programme électoral de la coalition qui avait remporté l'élection de décembre 1993. Mais le premier discours présidentiel, prononcé devant le Congrès en mai 1994, la présentait comme l'un des quatre défis que le pays devait relever. Et, en juillet 1994, le Ministre des finances déclarait finalement que l'éducation était la tâche principale du gouvernement, et que celui-ci avait décidé d'accroître progressivement la part de l'éducation au cours des huit prochaines années en portant son budget de 3,3 à 4,8 % du PIB et d'encourager les activités privées de façon à faire passer l'ensemble des ressources de 4,9 à 8 % du PIB au cours de la même période.

Pour la première fois depuis soixante ans, l'éducation constituait la grande priorité des pouvoirs publics chiliens et, pour la première fois, le gouvernement prenait concrètement des engagements à long terme sur le financement de l'éducation. La stratégie retenue six mois plus tôt était donc la bonne.

Débat budgétaire et retournement de la situation

C'est parce que les grandes lignes de la politique avaient été longuement débattues avec le Président et les responsables du Ministère des finances que le gouvernement a pu s'engager en juillet 1994 à privilégier le secteur de l'éducation par rapport aux autres secteurs. Des programmes spécifiques ont été mis au point pour le projet de budget 1995 : allongement de l'horaire journalier de deux heures dans 20 % des écoles les moins performantes (avec un accroissement annuel selon le même pourcentage entre 1996 et 1999) ; informatisation de ces écoles (à raison d'un ordinateur pour dix élèves) ; augmentation du salaire des enseignants prêts à accepter un horaire hebdomadaire s'approchant de la moyenne de quarante heures ; et, en ce qui

concerne l'enseignement supérieur, promotion de la recherche, réforme et extension de la formation au doctorat.

Le projet de budget pour 1995 a pris forme lors des séances de travail régulièrement organisées entre les responsables du Ministère des finances et l'équipe spéciale chargée de mettre au point le cadre directeur, sous l'égide du Vice-Ministre de l'éducation. Ce projet aurait majoré de plus de 10 % le budget total de l'éducation pour l'année 1995, et d'environ 20 % celui de l'enseignement supérieur. Toutefois, il n'y aurait eu quasiment aucun accroissement des versements par étudiant de premier cycle, l'essentiel du supplément de ressources allant ainsi aux programmes de recherche et de doctorat, à l'allongement des horaires quotidiens et annuels de l'éducation de base (avec la hausse subséquente des salaires des enseignants), sans oublier l'augmentation de 3 % des prestations versées pour les meilleurs élèves venant de lycées de zones défavorisées (l'expérience montrait que ces élèves n'obtenaient pas de bonnes notes à l'examen d'entrée, mais pouvaient très bien réussir ensuite leur année universitaire).

Et voilà que deux semaines avant que le projet de budget ne soit envoyé au Congrès, le climat politique a changé. À la suite d'un conflit avec le syndicat des enseignants au sujet de la mise sous condition d'effectifs des allocations budgétaires, ainsi qu'à d'autres pressions politiques, le Président a été contraint de me remplacer par une personnalité du principal parti politique de la coalition. Ce changement a également obligé à remplacer le Vice-Ministre (en dépit de son excellente performance) par un membre d'un autre parti de la coalition afin de maintenir l'équilibre politique.

Le nouveau ministre n'a pas eu suffisamment de temps pour défendre le projet de budget. Dans la semaine qui a précédé sa présentation au Congrès, l'augmentation de l'enveloppe prévue pour l'éducation a été ramenée de 10 à 7 %. Le gros de la réduction affectait le financement de l'allongement des horaires, l'acquisition d'ordinateurs, le soutien aux bons élèves du secondaire ayant mal réussi leur examen d'entrée dans le supérieur, et l'appui aux programmes de recherche et de doctorat.

Le cadre directeur demeurait intact, mais le financement était insuffisant. Cependant, le budget finalement approuvé avait les bonnes « rubriques », même si les montants alloués ne permettaient pas d'atteindre les objectifs visés. En dépit du conflit avec les enseignants qui m'avait contraint à quitter mes fonctions, le pays progressait dans la bonne direction, encore que lentement.

Trente mois après

Même s'il faudra peut-être attendre plusieurs années avant de savoir si le cadre directeur a véritablement porté ses fruits, on constate des signes positifs en ce qui concerne les activités de groupe, l'allongement de l'horaire quotidien, les établissements de formation des maîtres, le maintien des hauts fonctionnaires du ministère, la nomination de fortes personnalités politiques au poste de ministre de l'éducation et l'augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée à l'éducation.

De plus en plus d'écoles ont recours à la pédagogie de groupe. Plus de la moitié des projets d'établissement sont axés sur l'amélioration des méthodes d'enseignement de la lecture et de l'écriture. Les manuels doivent être conviviaux et susciter la réflexion (conformément aux nouveaux appels d'offre). Les bons enseignants font connaître leurs « recettes miracles » dans le cadre d'un concours annuel, organisé à l'échelon national. En 1996, la mission d'enquête de la Banque mondiale a constaté que près de la moitié des écoles visitées pratiquaient des activités de groupe, alors qu'elle n'en avait détecté aucune au début des années 90. Le personnel du CPEIP surveille les expériences conduites dans quelque deux cents écoles localisées dans trois régions et a élaboré d'excellents guides d'apprentissage.

Plusieurs signes montrent que les instituts de formation des maîtres vont apprendre aux futurs enseignants à renoncer à l'enseignement magistral au profit d'activités plus vivantes qui ont fait leurs preuves. Une trentaine d'instituts qui se sont réunis en 1996 à l'échelon national ont donné leur accord pour progresser dans cette voie. Ils bénéficieront du soutien du fonds prévu dans le budget de 1997 pour les projets de formation des maîtres ayant un caractère novateur (Ministère de l'éducation, 1996). Signalons que le responsable des expériences d'apprentissage par les méthodes actives a reçu le prix national de l'éducation en 1997.

Le gouvernement s'est montré inflexible sur le degré de priorité accordé à l'éducation. Le Ministre de l'éducation nommé fin 1994 était un homme d'État et un dirigeant politique qui avait été Ministre de la planification et du développement et Ministre des finances. Le Ministre de l'éducation nommé mi-1996 était l'ancien Directeur du Bureau du budget avec lequel l'ensemble de la stratégie avait été débattu au cours de l'année 1994. Les deux ministres ont confirmé toutes les nominations de hauts responsables faites en 1994 et maintenu explicitement le cadre directeur. En mai 1996, le Président chilien a, quant à lui, adressé un message au Congrès en vue d'allonger la durée de la journée de travail de cinq à sept heures. En outre, et ce n'est pas le moins important, les salaires des enseignants ont augmenté de 20 % en valeur réelle au cours de la période 1994-1997. Enfin, même si l'ensemble du programme de formation au doctorat et de recherche a été mis en veilleuse, plusieurs universités, qui ont aujourd'hui conscience du problème, déploient de gros efforts pour revaloriser la formation de leur personnel universitaire.

En bref, même si mon départ en septembre 1994 pouvait être perçu comme un échec personnel, les faits montrent en 1997 que le pays progresse toujours dans la direction définie en 1994. Il semble qu'il ait été judicieux de faire succéder à un ministre technicien des personnalités politiques de premier plan qui étaient de bons gestionnaires, comme on le fait dans les sports d'équipe quand l'entraîneur décide de remplacer un joueur par un joueur meilleur.

Leçons de cette expérience et quelques observations personnelles

Bien que les prérogatives d'un ministre de l'éducation soient limitées, il dispose d'informations et peut donc définir (ou poursuivre) une politique éducative à long

terme. Le choix de la stratégie applicable et sa mise en œuvre nécessitent, toutefois, des compétences qui vont au-delà de celles d'un planificateur de l'éducation.

Mon expérience m'a montré qu'un ministre avait le pouvoir de réunir des gens et d'être entendu. Mais, en même temps, ne l'oublions pas, l'important est de convaincre pleinement (par des données objectives et un raisonnement solide) si l'on veut que les changements se produisent, et il n'y a pas de recettes mécaniques pour y arriver. J'étais un spécialiste des politiques de l'éducation et j'ai pu convaincre mon auditoire de faire bouger le système dans la direction souhaitée par l'ensemble de mes confrères, en dépit de toutes les contraintes et pressions qui se sont exercées. Mais je n'ai pas réussi à persuader le syndicat des enseignants de faire preuve de souplesse sur la question du redéploiement des personnels. Il aurait fallu davantage de talent et de poids politique pour obtenir l'appui enthousiaste des fonctionnaires, des dirigeants syndicaux et des membres du Congrès, qui pouvaient tous exercer leur droit de veto au moment de l'élaboration des politiques de l'éducation.

Les planificateurs de l'éducation connaissent mal les marchandages qui précèdent l'adoption des textes de lois. Ils ne savent pas comment la presse va réagir à telle ou telle déclaration, comment il faut répondre aux questions imprévues, ni ce que les dirigeants syndicaux escomptent vraiment des négociations. Il faut un certain temps pour réaliser quels sont les véritables objectifs de chacun de ces protagonistes, et il faut comprendre leurs attentes si l'on veut que le plaidoyer et la persuasion (ou le marchandage) soient efficaces.

Puisque la puissance d'un ministre réside en son pouvoir de persuasion, sa tâche est un travail à plein temps, et il peut être difficile d'engager un changement important si l'on ne dispose pas d'assez de temps (avant de prendre ses fonctions) pour élaborer une stratégie à l'avance. Une fois en poste, le ministre doit résoudre l'épineux problème qui consiste à élaborer les politiques voulues avec l'aide de petites équipes de travail tout en obtenant peu à peu le soutien requis en discutant avec toutes les parties concernées.

Dépenser 1,5 milliard de dollars en respectant des normes juridiques complexes était, en soi, un processus qui prenait beaucoup de temps et toute signature exposait le ministre au risque d'être accusé de mal faire. D'ailleurs, le fait même de quitter le ministère sans avoir été accusé de la sorte était déjà une victoire (et un grand soulagement !).

En présence d'aussi nombreux intervenants, les médias deviennent un outil puissant pour atteindre les responsables de l'éducation et des finances, les fonctionnaires, les dirigeants universitaires, les chercheurs, les hommes de science, les écrivains, les artistes, les membres du Congrès, les dirigeants politiques, les dirigeants syndicaux, le secteur privé et les experts étrangers auprès des banques internationales. Il faut s'appliquer à traduire les messages clés en images sociales que les gens puissent comprendre et qu'ils puissent relier à leur vie quotidienne. Les médias sont maintenant de la plus haute importance et, parviendrait-on à un consensus entre les nombreux protagonistes, qu'il faudrait aussi obtenir l'appui des pouvoirs publics et de l'opinion. Même si le cadre conceptuel n'est pas mis en œuvre, le seul fait de donner les informations essentielles induira le changement. Le Chili est maintenant

tout à fait conscient de la médiocrité de ses universitaires et de la nécessité d'accroître ses activités de recherche.

L'élaboration d'une politique nouvelle suppose l'engagement personnel du ministre, ainsi qu'un suivi et une attention sans relâche. Les hauts responsables ont un droit de veto et sont souvent tributaires de leurs appuis politiques ; il convient donc de les ménager. Au mieux, un ministre est comme un médecin sachant exactement de quoi souffre son patient et quel remède lui prescrire, mais qui doit discuter avec lui, avec sa famille et avec ses amis avant qu'il n'accepte de suivre le traitement.

En somme, un ministre de l'éducation doit prendre un certain nombre de décisions qui suscitent toujours des réactions sociales (parfois de la part de groupes qui essaient de détourner son pouvoir à leur profit). Savoir quelles décisions sociales prendre dans un contexte politique donné et quelles seront les réactions à ces décisions est une chose ; agir efficacement dans ce contexte même est une tout autre affaire. Cette autre dimension suppose des talents que seul un petit nombre de spécialistes peut souhaiter acquérir (ou même expérimenter). Le président doit savoir décider qui est le bon ministre comme l'entraîneur le bon joueur — pour ses talents de politique ou de technicien — à chacune des phases de la partie.

Note

1. J'aimerais remercier P. Cariola, H. Martinez, J. C. Tedesco, J. Hallak, N. McGinn, B. McMeekin et H. Fritzsche, qui ont bien voulu relire ce texte avant sa parution et m'aider de leurs conseils et suggestions.

Références bibliographiques

- Altbach, P. (dir. publ.). 1996. *The international academic profession* [La profession universitaire internationale]. Édition préliminaire. Chestnut Hill, Massachusetts, Boston College Centre for International Higher Education, p. 279-304.
- Boyer, E. ; Altbach, P. ; Whitelaw, M. J. 1994. *The academic profession : an international perspective* [La profession universitaire : perspective internationale]. Princeton, New Jersey, Carnegie Foundation.
- CENECA. 1995. *Informe final. Estudio de evaluación campaña parental* [Rapport final. Étude d'évaluation de la campagne auprès des parents]. Santiago du Chili, Centro de Indagación y Expresión Cultural y Artística.
- Chili. Ministère de l'éducation. 1996. *Programas de la reforma educacional sobre fortalecimiento de la formación inicial de docentes y perfeccionamiento fundamental de profesores* [Programmes de réforme de l'éducation en vue du renforcement de la formation initiale des enseignants et du perfectionnement des professeurs en exercice]. Santiago du Chili, División de Educación Superior.
- Edwards, V. et al. 1993. *Practicas de trabajo y socialización en establecimientos de educación media* [Méthodes de travail et de socialisation dans les établissements secondaires]. Santiago du Chili, PIIE-UCT-ULS-MIECE, Ministerio de Educación.
- Murnane, R. ; Levy, F. 1996. « What General Motors can teach U.S. schools about the proper role of markets in educational reform » [Ce que « General Motors » peut ensei-

- gner aux écoles des États-Unis d'Amérique sur le rôle des marchés dans la réforme éducative]. *Kappen*, vol. 78, n° 2, p. 108-14.
- Pavez, J. 1994. « Recuperar la voz desde las aulas » [Entendre la voix de la classe]. *La Epoca* (Santiago du Chili), 18 mars.
- OREALC. 1994. « Characteristics of the teaching profession and quality of education in Latin America » [Les caractéristiques de la profession enseignante et la qualité de l'enseignement en Amérique latine]. *Bulletin* 34 (Santiago du Chili), août.
- Schiefelbein, E. 1994. « Cartas al Director, ministro agradece » [Lettres au Directeur, le ministre accepte]. *La Epoca* (Santiago du Chili), 11 septembre.
- . 1995. « Adventures of a Minister of Education : Chile in 1994 » [Les aventures d'un ministre de l'éducation : le Chili en 1994]. *International higher education* (Chestnut Hill, Massachusetts), n° 1, printemps.
- . Farrell, J. 1982. « Eight years of their lives » [Huit années de leur vie]. Ottawa, IDRC.
- . Tedesco, J. C. 1995. *Una nueva oportunidad* [Une seconde chance]. Buenos Aires, Santillana.
- . Vera, R. et al. 1992. *En busca de la escuela del siglo XXI* [À la recherche de l'école du XXI^e siècle]. Santiago du Chili, CPU/OREALC.
- . 1993. « Una experiencia exitosa de educación » [Une expérience pédagogique réussie]. *Revista educación* (Santiago du Chili), septembre.
- Tedesco, J. C. et al. 1994. « Quality, pertinence and equity of the educational supply. Report of the interagency top-level mission in support of the Ministry of Education of Chile » [Qualité, pertinence et équité de l'offre d'éducation : rapport de la mission inter-institutions de haut niveau à l'appui du Ministère chilien de l'éducation]. *Bulletin* 33 (Santiago du Chili, UNESCO/OREALC).
- UNESCO. 1992. *The state of education in Latin America and the Caribbean 1980-1989* [La situation de l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes 1980-1989]. Santiago du Chili, OREALC.
- Vaccaro, L. ; Schiefelbein, E. ; Yañez, C. 1976. « Una experiencia de participación de la familia en el proceso educacional : descripción de diecisiete actividades realizadas por apoderados en una escuela básica gratuita » [Une expérience de participation de la famille au processus éducatif : description de dix-sept activités réalisées par des tuteurs dans une école élémentaire gratuite]. PIIE (Santiago du Chili), septembre.
- Wolff, L. ; Schiefelbein, E. ; Valenzuela, J. 1993. *Improving the quality of education in Latin America* [Améliorer la qualité de l'éducation en Amérique latine]. Washington, D. C., Banque mondiale.

SÉNÉGAL : DÉFINITION

ET MISE EN ŒUVRE

DES PRIORITÉS DU

SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Mamadou Ndoye

La problématique de la définition et de la formulation des priorités du secteur ou, plus globalement, des politiques de l'éducation en Afrique soulève nombre de questions dont l'analyse reste à faire. Du point de vue politique, les priorités de l'éducation sont issues des options de développement national prises par l'État aux plans culturel, économique et social avec, pour moteurs et pour fins, le type d'homme et le projet de société à promouvoir. Dans la pratique, le processus de définition des priorités est beaucoup plus complexe avec le jeu souvent contradictoire d'une foule de forces et de facteurs internes et externes au système d'éducation, nationaux et internationaux. La dynamique de mise en œuvre en est d'autant plus incertaine que la crise des systèmes d'enseignement, articulée aux autres crises de l'État et de la société, rend aléatoire l'identification des sources et des mécanismes de détermination des politiques de l'éducation et, *a fortiori*, la mesure de leur impact. Car on y observe souvent des coefficients d'efficacité étonnamment élevés, affectés à des forces et à des facteurs apparemment négligeables dans un contexte moins fragile.

C'est pourquoi l'étude de cas semble particulièrement intéressante comme première approche d'observation des singularités dans le temps et l'espace à tra-

Langue originale : français

Mamadou Ndoye (Sénégal)

Actuellement Ministre délégué chargé de l'éducation de base et des langues nationales. Est doté d'une riche expérience à la fois de l'enseignement et de la recherche. Après avoir été inspecteur de l'enseignement, chef de la circonscription scolaire de Dakar-Ville, devient chercheur-formateur à l'Institut national d'études et d'action pour le développement de l'éducation (INEADE) à Dakar, en 1988. En 1993, il est nommé Ministre délégué chargé de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales. Parmi ses nombreuses publications, retenons : *Ajustement structurel et éducation scolaire* (1991) ; *Problèmes de réforme de l'éducation en Afrique* (1990) ; *Dette et éducation* (1989).

vers une démarche d'apprentissage où les leçons apprises pourront servir de base à des tentatives ultérieures de modélisation et de typologie.

Les priorités du secteur de l'éducation et le processus de leur définition au Sénégal

Dans l'actuelle lettre de politique sectorielle du Gouvernement sénégalais, trois priorités ont été affirmées :

- l'élargissement de l'accès à l'éducation de base (enseignement élémentaire et alphabétisation) en mettant un accent particulier sur la lutte contre les disparités entre sexes, d'une part, et, de l'autre, entre milieux urbain et rural, ce qui implique la priorité donnée à la scolarisation des filles et des enfants du monde rural ;
- l'amélioration de la qualité de l'offre pour accroître le rendement interne du système d'éducation tout en renforçant la pertinence des apprentissages dans le cadre d'une réforme pédagogique axée sur les besoins d'un développement endogène, et de la promotion de l'identité socioculturelle africaine ;
- le renforcement des capacités nationales de planification et de gestion du développement quantitatif de l'éducation aux niveaux central et décentralisé.

Pour comprendre le processus qui a conduit à ces choix importants, il est utile de remonter tout au moins jusqu'à janvier-février 1981, période à laquelle ont été organisés les États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF). L'année scolaire 1980-1981 avait été marquée par une grave crise scolaire ponctuée par des grèves répétées du syndicat des enseignants réclamant, en plus de revendications salariales, une réforme profonde du système d'éducation. Dénonçant à la fois le caractère élitiste, les faibles performances, et l'orientation extravertie du système en place, le mouvement syndical posait l'exigence de construire une nouvelle école démocratique, nationale et populaire.

Contrairement à son prédécesseur, le nouveau Président de la République, qui venait d'accéder à sa charge en janvier 1981, choisit dans la foulée de son investiture de résoudre la crise scolaire par un forum de concertation nationale sous la forme des EGEF, et y engagea fortement le gouvernement. De ce débat national sortirent des conclusions consensuelles qui articulent aux éléments de diagnostic des exigences et des propositions de changement que l'on peut résumer en quatre points :

1. Moins de la moitié des enfants en âge d'aller à l'école peuvent effectivement y entrer du fait de la faiblesse des capacités d'accueil (insuffisance des classes et d'enseignants) ; il convient donc d'affecter plus de ressources budgétaires et extrabudgétaires à l'école, de réduire les coûts d'éducation et de gérer de manière plus efficiente les ressources existantes, de démocratiser l'accès avec l'objectif de scolarisation élémentaire universelle dans un délai de dix ans.
2. Le modèle scolaire qui domine encore pour l'essentiel a été hérité de la colonisation : il n'a pas été le produit du développement interne de la société, mais a été imposé de l'extérieur. Il est donc extraverti et inadapté aux réalités, aux besoins et aux aspirations d'un pays devenu indépendant et à la recherche d'un développement endogène. La refinalisation de l'école doit être opérée dans

le sens d'une réforme des contenus éducatifs qui favorise la connaissance et la valorisation du patrimoine national, la promotion de l'identité socioculturelle africaine et la formation d'un large potentiel endogène de production, d'invention et de création, ancré dans le génie créateur du peuple.

3. Les performances de l'école sont décevantes au regard des échecs massifs aux examens scolaires et universitaires (par exemple, 80 % des élèves ne passent pas la transition primaire-moyen secondaire, et l'école connaît des taux élevés de redoublement et d'abandon). La détérioration des conditions matérielles et pédagogiques (sureffectifs dans les classes, pénurie de matériels didactiques, insuffisance de la formation initiale et continue des personnels, affaiblissement de l'encadrement), la démotivation des acteurs (enseignants, élèves et parents) face à la perte de sens de l'enseignement scolaire et l'absence de débouchés pour les diplômés ont été incriminées comme principaux facteurs de la faiblesse de ce rendement interne. Les solutions préconisées s'orientent vers : i) le renouvellement des méthodes pédagogiques pour que l'enseignement soit mieux centré sur l'apprenant ; ii) la refonte des programmes scolaires afin qu'ils associent davantage enseignement et processus productifs, d'une part, et école et milieu, d'autre part ; iii) l'amélioration de l'environnement des apprentissages en termes de manuels scolaires et de supports didactiques produits localement ; iv) l'allongement et la réorientation de la formation des enseignants pour qu'ils puissent satisfaire aux nouvelles exigences de leur mission ; et v) l'implication du milieu comme source de mobilisation de nouvelles ressources au profit des écoles.
4. Le mode de gestion de l'école est inefficace et inefficent en termes de choix coût-efficacité, de coordination et de synergie des actions, de communication et de participation (transparence et implication des acteurs), de méthodes et de techniques (rationalité et rendement optimal). Cela se traduit par une mauvaise utilisation des rares ressources existantes (matérielles, pédagogiques, institutionnelles et humaines), des duplications et des gaspillages, ainsi que la non-exploitation de ressources disponibles et mobilisables dans le milieu. Pour y remédier, il faut placer tout le système d'éducation et de formation sous la tutelle d'un seul ministre, articuler mieux l'utilisation des ressources entre les différents niveaux et entre les différents volets (formel, non formel), développer une approche participative qui associe à la gestion les acteurs et les partenaires de l'école, créer un fonds national pour l'éducation chargé de collecter la contribution financière et matérielle de tous les secteurs de la société, y compris des entreprises.

Les EGEF de 1981 ont constitué ainsi un événement fondamental d'expression, de concertation et de consensus des secteurs du pays (État, syndicats d'enseignants, institutions académiques, parents d'élèves, autorités religieuses, secteur privé, diverses associations de la société civile...) sur l'analyse critique et la réflexion prospective à propos du secteur de l'éducation.

Les EGEF ont déterminé les axes de travail de la Commission nationale de réforme de l'éducation (CNREF), chargée techniquement de rendre opérationnelles les conclusions arrêtées et qui s'y est attelée de 1981 à 1984, date de dépôt de ses travaux. De même, l'actuelle loi d'orientation de l'éducation nationale votée par

l'Assemblée nationale en 1991, et qui constitue le cadre de référence des politiques de l'éducation (la loi 91-22), découle de la dynamique et des perspectives d'évolution dégagées par les EGEF et approfondies par la CNREF.

Mieux, il est possible de dire que les EGEF ont constitué la base contractuelle qui lie l'État et la société civile, ainsi que les différentes composantes de celle-ci entre elles, quant à la représentation de l'État et du devenir de l'école sénégalaise. C'est pourquoi les autres événements importants qui les ont suivis (Colloque national sur l'alphabétisation et l'éducation non formelle en 1993, Colloque sur l'éducation de base en 1995, Forum sur la scolarisation des filles et session d'évaluation des EGEF en 1996) ont prolongé l'approche participative (concertation et consensus entre État et société civile) dans la définition des priorités des sous-secteurs :

- accélération de l'accès à l'éducation de base par un rythme d'accroissement du taux de 5 % par an ;
- augmentation du taux d'inscription des filles ;
- priorité féminine en alphabétisation (tranche d'âge des 15-35 ans) ;
- concentration des programmes d'alphabétisation dans les régions défavorisées (taux d'analphabétisme supérieur à la moyenne nationale) ;
- révision des programmes d'enseignement en l'éducation de base avec articulation du formel et du non-formel ;
- introduction des langues nationales dans l'école formelle.

Toutefois, au-delà de ces grandes concertations nationales et des choix politiques sur lesquels elles débouchent, il convient d'examiner l'influence exercée par des acteurs d'un autre niveau dans le processus de définition des priorités.

La traduction des politiques générales en plans d'action, programmes et projets implique en particulier l'intervention du niveau technique et la prise en compte des partenaires de la coopération internationale et bilatérale.

Au niveau technique, les experts des ministères de l'éducation, de l'économie, des finances et du plan, des chercheurs et des consultants ont été appelés à rendre opérationnelles les priorités exprimées au niveau politique.

Au regard de leur analyse des performances et des possibilités du système d'enseignement, ils ont évalué la faisabilité des options faites et, souvent, ramené celles-ci à une mesure plus réaliste en termes de planification. Par exemple, la généralisation de la scolarisation en dix ans, demandée par les EGEF et acceptée par le gouvernement, a été traduite dans le programme de développement de ressources humaines n° 11 (PDRH 11) en cours par un rythme d'accroissement du taux de scolarisation de 1,4 % par an, rythme auquel on mettrait près de quarante ans pour atteindre l'objectif.

Par rapport à la rupture qualitative souhaitée, le pilotage technique de la réforme a conduit à des programmes et à des approches orientés essentiellement vers les nouvelles pédagogies :

- programmes objectifs à la place de programmes de contenus ;
- méthodes « pédocentriques » d'apprentissage au lieu des méthodes traditionnelles « magistrocentriques » ou « didactiques » ;
- initiation des enseignants aux nouveaux programmes et méthodes pédagogiques avec ouverture sur la technologie et le partenariat avec le milieu.

Les finalités culturelles, politiques et sociales de la réforme y ont trouvé peu de place.

Peu ou prou, cette action technique nationale a interagi avec celle des partenaires de la coopération internationale et bilatérale qui est intervenue à la fois dans le dialogue politique au niveau gouvernemental et dans le travail technique au niveau des experts des ministères.

Les lettres d'intention ou de politique sectorielle ont été négociées en tenant compte des tendances dominantes qui règnent sur la scène internationale (priorité à l'éducation de base, accent sur les filles, prise en compte des problèmes d'environnement et de population, lutte contre la pauvreté) et qui répondent aux choix de financement des bailleurs en termes de critères d'éligibilité. Compte tenu de la crise financière de l'État, le niveau des objectifs à atteindre est aussi déterminé par les ressources mobilisables ; ce qui dépend pour beaucoup du degré d'engagement des appuis étrangers dans le secteur et des possibilités que laissent les accords réalisés avec eux dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Par exemple, le Sénégal, malgré l'aide reçue, a vu le taux de scolarisation élémentaire décliner de 58 à 54 % entre 1990 et 1994 du fait essentiellement que le contrôle de la masse salariale dans le cadrage macro-économique ne permettait pas de recruter le nombre d'enseignants nécessaires pour maintenir le taux de scolarisation, *a fortiori* l'augmenter. Le choix des classes à double vacation et à cours multiples pour pallier le déficit d'enseignants a résulté à la fois de cette contrainte et de la prise en compte des mesures d'ajustement sectoriel.

Quant à la priorité axée sur la qualité, elle s'est traduite en stratégie de dotation en manuels scolaires et d'appui à la formation des enseignants dans la langue d'instruction (le français) et en mathématiques selon des modalités où l'influence extérieure a été significative.

Pour ce qui est de la pertinence, les deux projets majeurs qui ont été développés portent sur l'éducation relative à l'environnement et sur l'éducation en matière de population, tandis que les projets d'introduction des langues nationales et du travail productif sont restés en l'état, faute de soutien.

Au total, on observe que les philosophies et les intérêts qui prévalent dans la coopération pèsent effectivement sur les décisions du gouvernement et continuent encore plus d'influer aux autres niveaux sur l'élaboration des plans, programmes et projets, jusques et y compris sur la mise en œuvre et l'évaluation des activités.

Ce qui peut aussi expliquer le décalage entre les priorités officielles proclamées et les priorités effectivement planifiées.

La dynamique de mise en œuvre des actions en relation avec les différents acteurs

Le consensus national réalisé sur les priorités de développement et de rénovation du système d'éducation connaît d'autres problèmes dès que l'on s'engage dans la mise en œuvre.

Considérons la première priorité accordée à l'élargissement de l'accès.

À propos de l'accélération de la scolarisation en primaire, tous les secteurs s'ac-

cordent sur la nécessité de faire rapidement du droit à l'éducation pour tous une réalité, sur l'objectif et sur les délais de réalisation. Mais les divergences surgissent lorsqu'il s'agit de définir les ressources nécessaires et les modalités de leur mobilisation. Le cas du recrutement des volontaires de l'éducation est particulièrement révélateur de ces contradictions.

L'impossibilité d'atteindre les objectifs de scolarisation avec le modèle et les ressources classiques étant établie, nous avons, en 1995, fait appel à la générosité et à l'engagement volontaire de nombreux jeunes diplômés au chômage pour servir une cause de développement national : l'éducation. Le projet visait à recruter 1 200 volontaires de l'éducation par an pour un service civique de deux ans, renouvelable une seule fois, soit quatre ans au maximum. Près de 32 000 jeunes se sont présentés comme candidats au concours de recrutement — 1 200 ont été effectivement sélectionnés, formés et mis en service en 1995, 1996 et 1997, soit 3 600, avec une bourse mensuelle dont le montant peut être estimé à un tiers du salaire moyen d'un enseignant.

Alors que, de 1990 à 1994, comme précisé plus haut, le taux de scolarisation a décliné de 58 à 54 %, le projet a permis de freiner la chute dès 1995 et, même, d'inverser la tendance en remontant le taux de scolarisation de 54 à 57 % (1995), puis de 57 à 60 % (1996) et à 63-64 % (estimé) en 1997.

Mais, malgré l'accueil généralement favorable de l'opinion, les syndicats d'enseignants se sont opposés farouchement au projet. Leurs critiques se fondaient pour l'essentiel sur des préoccupations corporatistes et mettaient en cause :

- une agression contre la dignité et la valeur de la fonction enseignante ;
 - une précarisation de l'emploi dans l'enseignement ;
 - un rabaissement de la qualification des personnels ;
 - une exploitation du « désarroi » des jeunes diplômés sans emploi ;
 - une épée de Damoclès sur le mouvement syndical enseignant en cas de grève.
- Certains partis politiques ont soutenu les positions des syndicats par des déclarations publiques, notamment quand ils proposent comme solution de rechange au recrutement des volontaires « la réduction du train de vie de l'État » qui dégagerait, selon eux, des ressources permettant de recruter suffisamment d'enseignants.

Après avoir vainement recherché une entente avec les organisations syndicales, nous avons eu recours à l'arbitrage de l'opinion publique par de nombreux débats contradictoires dans les médias avec les syndicats, les parents d'élèves, des experts de l'éducation...

Nous avons aussi invité les partenaires de l'école à l'évaluation du projet et au partage des résultats aux niveaux national et local. Les différentes phases de négociation avec les organisations syndicales ont permis de repréciser le contexte justificatif, les objectifs, la stratégie du projet, pendant que ses résultats faisaient l'objet de diffusion dans le cadre d'une campagne d'information continue et évolutive.

Il est apparu ainsi que :

- la qualification des volontaires ne saurait être mise en doute : niveau académique supérieur à la moyenne des instituteurs en service (83 % ont le baccalauréat du second degré et plus), même durée à peu près de formation professionnelle que

- les sortants des écoles de formation d'instituteurs, résultats des volontaires nettement meilleurs aux examens professionnels (certificat d'aptitude pédagogique) ;
- l'insertion des volontaires dans le réseau a été bien réussie dans les communautés de base et dans les équipes pédagogiques ;
- la contribution des volontaires a été efficace pour remonter le taux de scolarisation et pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement (selon les témoignages des directeurs d'école et des inspecteurs de l'enseignement).

Tout ce processus et ces résultats ont permis d'atténuer la virulence des critiques syndicales et de poursuivre le projet. À présent, certains syndicats le soutiennent, d'autres conservent une opposition de principe, tous se préoccupent du devenir des volontaires ayant terminé leur service. Les associations de parents d'élèves, les médias et l'administration du système d'éducation ont joué un rôle positif dans l'évolution des attitudes vis-à-vis du projet.

De façon plus globale, on peut noter que les revendications et les luttes syndicales des enseignants influent considérablement sur la dynamique de mise en œuvre des priorités et obligent, quelquefois, les autorités à les remettre en cause. Cela dépend pour beaucoup de leur capacité de pression sociale sur l'État, et notamment de blocage du système scolaire et universitaire, et aussi de l'impact sur l'opinion de la plaidoirie qu'ils y développent en faveur de leurs intérêts.

Un deuxième exemple intéressant porte sur l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement.

Nous avons choisi d'y entrer par la révision des programmes pour en avoir une approche globale. Optant pour une élaboration largement participative impliquant les autres ministères du gouvernement, les acteurs de l'école, les communautés de base, nous avons confié la coordination à une personne-ressource extérieure au Ministère de l'éducation nationale.

Le processus a été particulièrement long et difficile du fait des disparités en matière de connaissance du système et, surtout, des divergences d'intérêts entre groupes et institutions. Les négociations et les fortes pressions subies ont permis de mesurer certains obstacles :

- l'ampleur des conflits de compétence entre structures de l'administration du système, lorsqu'il s'agit de collaborer pour entreprendre ensemble un projet commun (positionnements concurrents de légitimité ou de tutelle hiérarchique, remises en cause répétées des bases de travail et accords précédents, nombreux préalables formels et paralysants, manœuvres visant à s'approprier telle ou telle composante...) ;
- la participation timide des chercheurs et des instituts de recherche dont les problématiques et les motivations semblent éloignées des programmes et des projets orientés vers l'action dans le système, au niveau de l'aide à la prise de décisions comme au niveau opérationnel ;
- le manque d'intérêt des partis politiques pour ce niveau d'exercices et d'instances de réflexion et d'élaboration qui leur paraissent, à tort, purement techniques ;
- l'incompréhension ou l'insuffisance de solidarité de certains ministères qui ne comprennent pas bien leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des priorités du secteur de l'éducation, ou qui ne souhaitent guère y contribuer.

Il a fallu d'innombrables contacts, négociations et arbitrages pour débloquer le processus et, ensuite, veiller au suivi afin d'éviter des comportements de régression.

Dans la dynamique de mise en œuvre, des acteurs et des événements inattendus peuvent aussi survenir et handicaper la réalisation de priorités et de projets politiquement valides et techniquement bien conçus et montés. Les grèves scolaires et universitaires, lancées par les élèves de l'enseignement secondaire et les étudiants, exercent de fortes pressions revendicatives qui ne permettent toujours pas le respect de la priorité accordée à l'éducation de base par une allocation budgétaire conséquente. De la même façon, la force de la demande sociale d'éducation dans les villes et les moyens dont elles disposent pour obtenir satisfaction affaiblissent la priorité donnée au milieu rural.

Ce type de pressions mettant en avant les intérêts de certains groupes influe le plus souvent sur les arbitrages de la gestion quotidienne et détermine en conséquence la réalisation ou non des priorités définies.

Quelques leçons apprises

La première est qu'il ne suffit pas de bien élaborer aux plans scientifique et technique ; la définition des priorités du secteur de l'éducation doit se concevoir comme un processus long, complexe et contradictoire, car elle suppose, pour obtenir une adhésion sociale et politique large ainsi qu'un appui conséquent qui sont des conditions de succès, des consultations multiples à différents niveaux et auprès de groupes n'ayant ni les mêmes intérêts ni le même degré de maîtrise et d'appréciation des problèmes posés. C'est pourquoi il est opportun :

- de faire partager largement, par une approche participative impliquant les acteurs du système et divers secteurs de l'État et de la société, l'analyse du contexte, les objectifs, les priorités et la stratégie de mise en œuvre afin de dégager à terme une politique nationale suffisamment consensuelle pour bénéficier d'un soutien politique et social décisif ;
- de rechercher une expertise d'accompagnement permettant de les traduire en plans, programmes et projets solides aux niveaux scientifique et technique ;
- de dialoguer en toute franchise avec les partenaires de la coopération internationale et bilatérale en mettant en exergue les besoins et les processus nationaux qu'il s'agit d'appuyer, ainsi que les points d'ancrage pertinents de cet appui.

Dans la dynamique de mise en œuvre, le facteur constitué par le temps est capital. Les priorités se réalisent dans la durée et exigent en conséquence le maintien des options à moyen et/ou à long terme afin de pouvoir mesurer leurs effets réels. Autrement dit, il faut éviter les hésitations et les reculs politiques dès qu'apparaissent des écueils et des contestations, tout en prenant le soin de développer la communication avec tous les secteurs influents.

En dépit des pressions de toutes sortes, il est impératif de veiller à ce que les arbitrages de la gestion quotidienne soient conformes aux priorités définies, sinon celles-ci deviendront, de fait, sans consistance.

La compréhension et l'appui du gouvernement et, en particulier, du ministère chargé des finances et du plan doivent être constamment recherchés, ce qui suppose leur implication à toutes les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation.

La disposition d'un pôle de recherche suffisamment charpenté pour donner une bonne maîtrise des données quantitatives et qualitatives de base, ainsi qu'une planification et un suivi stratégiques de leur évolution représentent un outil de prise de décisions et de pilotage indispensable à la formulation et à la mise en œuvre des priorités.

Enfin, la communication, en termes d'écoute, d'information et d'explication, doit être permanente et s'appuyer aussi bien sur les médias que sur les autres moyens de communication et de dialogue : réunions, séminaires, colloques, conférences...

MOZAMBIQUE :

CONSIDÉRATIONS SUR LA

RECHERCHE EN SCIENCES

DE L'ÉDUCATION,

FORMULATION DES POLITIQUES

ET PRISE DE DÉCISIONS

Zeferino Martins

Introduction

La recherche en sciences de l'éducation ne retient l'attention que depuis peu au Mozambique. La première enquête sur ce sujet a été faite en 1991 par l'Institut national pour le développement de l'éducation (INDE). Plus de cent chercheurs, planificateurs, administrateurs, éducateurs et professeurs, représentant des institutions nationales, internationales et étrangères, ont participé à un séminaire

Langue originale : anglais

Zeferino Martins (Mozambique)

Ministre adjoint de l'éducation au Mozambique, titulaire d'une licence (B. Sc.) en mathématiques (Université de Maputo) et d'une maîtrise (M. A.) en études démographiques (Université de Legon, Ghana), il a enseigné les mathématiques pendant de nombreuses années et est l'auteur de plusieurs manuels scolaires. Il a été aussi consultant de l'UNESCO pour la population et la préparation à la vie familiale en Guinée-Bissau et en Angola. Ancien directeur de l'Institut national pour le développement de l'éducation et maître de conférences en démographie à l'Institut de pédagogie de Maputo, il a été président du groupe de recherche mozambicain sur l'éducation. Au nombre de ses ouvrages les plus récents figurent *Preparation, production and distribution of books in the Mozambican education system* [La préparation, la production et la distribution des livres dans le système d'enseignement du Mozambique] (1992) et « Mozambique : system of education » [Mozambique : le système d'éducation] (en collaboration avec A. Nhavoto) dans l'*International encyclopaedia of education* [L'encyclopédie internationale de l'éducation] (2^e éd. 1994).

qui avait pour but de diffuser les résultats de la recherche et de promouvoir les échanges entre des projets parrainés par différentes organisations (Martins, 1994). Une quarantaine de contributions¹ couvrant des sujets très divers (éducation et santé, survie de l'enfant, technologie de l'éducation, enseignement bilingue, efficacité de l'école, programmes scolaires et formation des enseignants, histoire de l'éducation, planification de l'éducation, études socioculturelles, amenuisement des effectifs scolaires et problèmes pédagogiques dans les classes primaires) ont été présentées et examinées.

Au Mozambique, l'INDE est de loin le plus gros producteur de recherches sur l'éducation, fondamentales ou appliquées. Au Ministère de l'éducation, la Direction de la planification mène certaines recherches opérationnelles. D'autres travaux sont conduits au niveau universitaire, par exemple à l'Institut de pédagogie² et à l'Université Eduardo Mondlane. Autre source non négligeable, les nombreuses études sur le secteur de l'éducation qui sont utilisées par les organismes de financement et d'assistance technique pour cibler et justifier leurs interventions dans le pays. Elles sont en général commandées ou exécutées par des institutions extérieures. La contribution des organismes privés reste très limitée, mais de nombreux chercheurs sont recrutés à titre individuel, le plus souvent de l'extérieur, pour procéder à des études et fournir des avis.

Le développement de ces recherches est trop récent dans le pays pour que l'on puisse juger de la manière dont leurs résultats sont pris en compte par les décideurs. Pour Palme, le peu d'autonomie de l'éducation, secteur social, explique sans doute en partie l'impact relativement faible des résultats de recherche menée dans le cadre du programme de renforcement des capacités de l'INDE (Palme *et al.*, 1996).

Les priorités du programme du Ministère de l'éducation

Trois priorités³ sont inscrites dans le plan quinquennal du Mozambique (Conseil des ministres, 1995). La première est l'*expansion du réseau scolaire*. La moitié des écoles ayant été détruite pendant la guerre (1982-1992), il est urgent de reconstruire et de rénover. L'éducation de base est la tâche la plus urgente. La deuxième priorité est l'*amélioration de la qualité de l'éducation*. Le gouvernement le sait, il faut aussi allouer des ressources stratégiques à cet objectif dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. La troisième priorité concerne le *renforcement des capacités en matière de planification stratégique et de gestion*, notamment la recherche à mener pour mieux formuler les politiques et mieux prendre les décisions.

La première de ces priorités reflète une prise de conscience collective de l'état catastrophique des installations scolaires au sortir de la guerre. Plus de 3 400 écoles — 58 % environ des établissements primaires et élémentaires — ont été détruites ou fermées, ce qui a affecté plus de 1,3 million d'élèves entre 1983 et 1991 (Nhavoto et Martins, 1994). La remise en état et la reconstruction des écoles représentent donc l'une des principales priorités du plan gouvernemental.

S'agissant d'améliorer la qualité de l'éducation, plusieurs raisons ont conduit à considérer cette tâche comme prioritaire. Premièrement, le nombre d'heures de classe par élève et par an a diminué de 30 % (passant de 850 à 595 heures) du fait de la forte progression de la demande d'éducation dans les centres urbains — conséquence de l'afflux des populations rurales. Dans les grandes villes, toutes les écoles primaires élémentaires ont dû s'organiser pour accueillir chaque jour non pas deux, mais trois groupes d'élèves.

Deuxièmement, les parents (surtout dans les grandes agglomérations), les groupes religieux et la société civile dans son ensemble ont stigmatisé, par l'intermédiaire des médias, la baisse de qualité de l'éducation. Une analyse comparée a montré que le taux de passage annuel à la classe supérieure diminuait ou, au mieux, restait stationnaire. Martins (1992) a constaté que ce taux était faible — 7,7 % seulement des élèves inscrits au niveau 1 atteignaient le niveau 5 sans redoubler — et qu'il variait considérablement d'une province à l'autre, à l'intérieur d'une même province et selon le sexe.

Troisièmement, des recherches de l'INDE, notamment une évaluation des manuels d'enseignement primaire menée de 1990 à 1992 et qui portait aussi sur l'interaction en classe, ont révélé que les élèves passaient la majeure partie de leur temps à écouter l'enseignant, puis à attendre (que le cours commence, que les autres élèves aient terminé les exercices, que l'enseignant ait fini d'écrire au tableau, etc.) et enfin à recopier des matériels écrits. Il leur restait donc très peu de temps pour faire preuve de créativité et participer activement au cours (Palme, 1993 ; Hyltenstam et Stroud, 1993 ; Popov, Torcida et Januário, 1994). Une autre évaluation a contribué à sensibiliser le Ministère de l'éducation au problème de la qualité. Elle montrait que les élèves ne maîtrisaient pas les aptitudes requises dans l'enseignement primaire et que l'efficacité du système n'était pas aussi bonne que les taux de passage à la classe supérieure pouvaient le laisser supposer. En réalité, les élèves possèdent moins de connaissances que ne l'indiquent les statistiques annuelles et n'acquièrent pas les aptitudes fondamentales dans les matières de base de l'enseignement primaire (Popov, Torcida et Januário, 1994).

La troisième priorité du plan a trait au développement des compétences et au renforcement des capacités de planification stratégique et de gestion. On ne saurait nier que la gestion laisse à désirer aux niveaux national et local, mais il faut tenir compte également des pressions extérieures. Ce problème national prioritaire préoccupe de plus en plus les donateurs et les organismes d'aide multilatérale. Comme l'a fait remarquer Samoff, nombre de leurs études commencent par un constat, à savoir que, en Afrique, l'éducation (à tous les niveaux et sous toutes ses formes) est dans une situation critique à laquelle les autorités nationales semblent en outre incapables d'apporter des remèdes efficaces (Samoff, 1996). Presque partout, les systèmes scolaires sont mal gérés et mal administrés (*ibid.*), comme l'a constaté l'une des huit commissions techniques d'évolution créées en 1992 par le Ministère mozambicain de l'éducation pour faire le point de la situation et formuler des recommandations sur les tâches à entreprendre en priorité. Aujourd'hui, de nombreux Mozambicains mettent en œuvre le sous-programme de

renforcement des capacités et de développement des compétences dans le cadre de la politique d'éducation nationale et du plan stratégique pour l'éducation.

Cette troisième priorité comporte aussi un élément de renforcement du potentiel de recherche en vue de la formulation des politiques et de la prise de décisions. C'est le résultat d'un dialogue entre décideurs et chercheurs mozambicains, par le truchement du Groupe mozambicain pour la recherche en sciences de l'éducation (MERG)⁴, dont il est ressorti que la recherche manquait de fonds et que les maigres ressources disponibles provenaient d'organismes étrangers et internationaux. Le MERG a en outre déploré l'isolement des chercheurs et constaté que leurs conclusions étaient rarement prises en compte en formulant les politiques (Martins, 1994 ; Nhavoto et Martins, 1994).

En résumé, ces trois priorités ont été établies à la suite d'analyses de situation, de travaux de recherche et de consultations.

La planification stratégique de l'éducation au Mozambique : exemples de projets et de programmes

On l'a vu, les trois grandes priorités définies par le Ministère de l'éducation ont donné naissance à des projets et programmes dont les objectifs, les stratégies de mise en œuvre et le financement⁵ sont exposés dans le plan stratégique pour l'éducation. Les exemples décrits ci-après concernent surtout des situations qui ont eu un impact sur le processus de prise de décisions.

L'ÉDUCATION DES FILLES

Après la signature à Rome, en 1992, de l'Accord de paix entre le gouvernement du Mozambique et la RENAMO (Résistance nationale mozambicaine), on a commencé à prendre conscience des questions relatives à l'égalité entre les sexes. Les associations de femmes, qui ont proliféré, les médias et la société civile ont amené le gouvernement à prendre des mesures en faveur de l'éducation des femmes et en particulier des fillettes⁶. Par ailleurs, la communauté des donateurs attachait la plus grande importance à cet aspect des projets relatifs à l'éducation.

Des recherches ont montré que le taux de redoublement et d'abandon scolaire était plus élevé chez les filles que chez les garçons. Par exemple, dans la province de Cabo Delgado, dans le Nord, la proportion des fillettes qui atteignaient le niveau 5 sans redoubler n'était que de 2 % (Martins, 1992). Dans la province de Nampula, autre province du Nord à prédominance rurale, 52 % des filles ont redoublé dans le premier cycle de l'école primaire en 1990 contre 39 % des garçons. Les taux d'abandon scolaire parlent d'eux-mêmes : alors que, au niveau 1, les filles représentaient 43 % du nombre total des élèves, elles n'en constituaient plus que 22 % au niveau 5 (Palme, 1992).

Soucieux de veiller à ce que les besoins des femmes soient pris en considération dans tous les programmes et projets, le Ministère de l'éducation a créé un service spécial au sein de la Direction nationale de l'enseignement primaire. Depuis qu'un

programme de bourses a été mis en place pour faciliter l'accès des filles à l'enseignement secondaire et les retenir, celles-ci constituent une proportion croissante des effectifs à ce niveau.

Aujourd'hui, les avantages que présente l'éducation des jeunes filles font résolument partie du discours des décideurs et l'étude des questions concernant les femmes est au nombre des préoccupations des universités et des instituts de recherche en éducation.

DES MANUELS POUR TOUS LES ENFANTS DES ÉCOLES PRIMAIRES

Pendant les années scolaires 1996 et 1997, le Ministère de l'éducation a décidé de distribuer gratuitement des manuels dans les classes 1 et 2, et sous forme de prêt dans les classes 3 à 7. Cette distribution concernait au total plus de 1 700 000 élèves. Pourquoi un pays pauvre comme le Mozambique s'est-il lancé dans une telle entreprise ?

Premièrement, en nous rendant dans les écoles des zones rurales après la guerre, nous avons constaté que les réfugiés qui rentraient chez eux manquaient de tout ou presque. Ils avaient perdu leurs biens et entreprenaient de reconstruire leur vie, processus lent et difficile. Il aurait été injuste de leur demander d'acheter des manuels scolaires. En outre, il était dans l'intérêt national de scolariser le plus grand nombre d'enfants possible, l'expérience et la recherche montraient que de nombreux enfants des régions rurales abandonnaient l'école parce que leurs parents n'avaient pas les moyens d'acheter les manuels nécessaires. La même pauvreté frappait les communautés urbaines. Il nous a donc semblé préférable, au lieu de faire payer les rares familles qui en avaient les moyens, de distribuer gratuitement les manuels scolaires à tous les élèves.

Deuxièmement, d'après des recherches menées ailleurs, les manuels scolaires sont un moyen important et efficace (par rapport à son coût) de favoriser la réussite des élèves (Heyneman, Jamison et Montenegro, 1984). Les pays pauvres doivent en effet procéder à un choix judicieux de manière à ce que leurs investissements limités améliorent la qualité de l'éducation dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité.

Troisièmement, le gouvernement a reconnu la nécessité, du moins pendant les premières années de la reconstruction et du redressement national, de distribuer gratuitement les manuels aux élèves de l'enseignement primaire. Dans le budget du Ministère de l'éducation, des fonds sont réservés à cet effet. Les donateurs et la Banque mondiale participent aussi au financement de ce projet.

Les partis d'opposition critiquent ce programme parce qu'ils craignent que son succès ne joue en faveur du parti au pouvoir (FRELIMO) lors des élections générales multipartites de 1999.

À l'inverse, élèves, parents, enseignants, communautés, responsables de l'éducation dans les districts et notables s'en félicitent et je suis certain que l'on enregistrera bientôt une amélioration des résultats scolaires.

Les relations avec différents acteurs sociaux

L'éducation est l'un des domaines où chaque citoyen a son mot à dire ; c'est l'affaire de chacun. La politique de l'éducation et ses objectifs ont été définis dans les lois de 1983 et de 1992 (Mozambique, Assembleia da República, 1983 ; 1992)⁷. Fixés à l'époque du parti unique, ces objectifs ont une valeur si universelle qu'ils sont aujourd'hui approuvés par les autres partis politiques et, dans la pratique, les divergences portent sur des questions de degré plutôt que de fond (Nhavoto et Martins, 1994). Je vais maintenant tenter de décrire les relations de conflit ou de collaboration, selon le cas, que j'entretiens avec les médias, les partis politiques, les chercheurs et les syndicats d'enseignants.

Après l'Accord de paix de 1992, les élections multipartites de 1994, suivies de l'installation du nouveau gouvernement la même année, ont créé des conditions propices à l'apparition de nombreux médias indépendants. Je crois que, à leur sens, être « indépendants » signifiait avoir la possibilité de critiquer ouvertement le gouvernement. Comme l'a dit l'un des chroniqueurs d'une station de radio, leur mission est de dénoncer les erreurs du gouvernement et ils ne sauraient *en aucun cas* servir d'outils de propagande. Une telle attitude, jointe à la vulnérabilité du secteur de l'éducation confronté à d'innombrables problèmes, explique que les relations entre les décideurs et les médias soient empreintes de méfiance.

Mes relations avec les partis politiques sont évidemment conflictuelles et la collaboration en est absente. Certains s'efforcent de freiner la mise en œuvre du plan quinquennal. J'ai appris par exemple que, à Morrumbala⁸, un parti dissuadait les collectivités rurales de participer à la construction d'écoles primaires en soutenant que le gouvernement les trompait, qu'il avait assez d'argent pour financer ces travaux ou que les organisations non gouvernementales étrangères avaient donné les fonds nécessaires à la Direction de l'éducation du district (Martins, 1996).

Les syndicats d'enseignants sont tout à la fois critiques et coopératifs. Le fait que les salaires sont généralement modestes dans l'ensemble du secteur public facilite les choses. L'Union des enseignants mozambicains a relativement peu d'adhérents et le Ministère de l'éducation, conscient que les enseignants travaillent dans des conditions difficiles, est devenu lui-même une sorte de syndicat.

Mes relations avec les chercheurs en sciences de l'éducation sont assez particulières. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays où les chercheurs travaillent en général dans le département de l'éducation d'universités autonomes, au Mozambique, ils sont pour la plupart attachés à un institut qui relève du Ministère de l'éducation. Le budget et, dans une large mesure, le programme de recherche sont arrêtés par le ministère. Bien que cette situation réduise les possibilités de conflits, les chercheurs continuent de se plaindre des décisions adoptées qui ne s'appuient pas sur les résultats de leurs travaux, tandis que le ministère continue de déplorer que les résultats des recherches ne soient pas communiqués en temps voulu et par les voies adéquates.

Les rapports avec le gouvernement diffèrent selon qu'il s'agit des objectifs et des stratégies ou du financement. Dans le premier cas, l'accord est total puisque le plan pour l'éducation s'inscrit dans le plan général ; dans le second, les choses ne sont pas aussi faciles, l'éducation disputant à d'autres secteurs des ressources limitées.

Améliorer l'adéquation entre les décisions politiques et les contributions des chercheurs : enseignements tirés et stratégies à venir

Ancien directeur d'un établissement de recherche, je sais qu'il n'est pas toujours possible de présenter dans les délais voulus les résultats destinés à orienter le choix des décideurs. Mais j'ai aussi le sentiment que les instituts de recherche sont parfois tenus à l'écart des nombreuses décisions prises au jour le jour. Il y a donc conflit entre les impératifs politiques d'exactitude, d'adéquation et d'autoprotection et les nécessités de la recherche, à savoir l'élégance, la mesure et l'objectivité.

C'est pourquoi je recommande que l'on donne aux directeurs des centres de recherche et aux chercheurs expérimentés la possibilité de présenter aux décideurs non seulement les résultats des travaux achevés, mais aussi *ceux des recherches en cours*. Une interaction permanente entre chercheurs et décideurs est l'un des moyens par lesquels la recherche peut exercer une influence indirecte, en pénétrant notre conscience et en structurant nos débats sur les choix politiques.

L'expérience que j'ai acquise récemment lors de la formulation du plan stratégique pour l'éducation, en consultation avec des enseignants, des responsables provinciaux de l'éducation, des organisations religieuses, des associations commerciales et industrielles, le Ministère de la planification et des finances, des responsables de la Banque centrale, des professeurs d'université et des chercheurs en sciences de l'éducation, m'amène à la conclusion que le dialogue est toujours enrichissant. En outre, j'ai eu le sentiment que tous les partenaires se sentaient concernés et responsables, ce qui est fondamental pour assurer la viabilité sociale à long terme d'un tel plan.

L'existence d'une politique de l'éducation rationnelle et d'un plan stratégique bien accueilli par la société civile nous a considérablement aidés dans les négociations avec le gouvernement et les donateurs. Les chercheurs qui ont participé aux différents stades de préparation du plan seront désormais mieux à même de donner une nouvelle direction à leurs travaux.

Dans les pays comme le Mozambique, qui viennent de passer d'un système de parti unique au pluripartisme, les médias qui étaient auparavant contrôlés par l'État tendent à se situer dans l'opposition. Ils ne mentionnent jamais ce qui marche et montent en épingle les faibles salaires des enseignants et leurs mauvaises conditions de travail. La création d'un petit service d'information au sein du ministère pourrait aider à en présenter l'action sous un jour nouveau et plus favorable, et permettre de diffuser les résultats de la recherche auprès d'un public plus vaste.

Notes

1. La Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, qui s'est tenue en 1990 à Jomtien (Thaïlande), a intensifié l'action menée pour renforcer les capacités et développer les compétences dans le domaine de la recherche en éducation. L'augmentation de la demande de travaux de recherche destinés à étayer la réforme du système d'éducation au Mozambique revêt de l'importance à cet égard.
2. Avec l'appui technique de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE), cette université offre depuis peu un cours conduisant à une maîtrise en planification de l'éducation. De nombreux étudiants choisissent des sujets de recherche qui concernent l'éducation au Mozambique.
3. Ces trois priorités englobent plusieurs autres questions qui ont été identifiées par un comité directeur en 1992, lorsque le Ministère de l'éducation a commencé à réunir les éléments d'un plan révisé pour le développement à long terme de l'éducation de base à partir des initiatives de différents groupes sociaux, et en concertation avec de très nombreuses personnes représentant des communautés et l'ensemble de la société. Des conférences et des séminaires ont été organisés pour examiner les politiques, les stratégies et les priorités. Des commissions techniques ont été chargées de donner des avis et de formuler des recommandations sur les points suivants : structures et décentralisation, formation et renforcement des capacités, conditions de travail des enseignants, production de matériels pédagogiques, privatisation, évaluation et examens, enseignement non formel, conception et élaboration des programmes scolaires. Ces commissions se composaient de spécialistes de l'éducation — directeurs nationaux, experts dans divers domaines et chargés de diverses fonctions, et collègues d'autres secteurs.
4. Le MERG a été créé en 1991 au cours d'un séminaire sur la recherche en éducation au Mozambique. Il est affilié à l'ERNESA, le réseau d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe pour la recherche en éducation, organisme sous-régional ayant son siège à Gaborone, Botswana.
5. De nombreux donateurs appuient le Plan stratégique pour l'éducation tout en soulignant la nécessité de ne pas opter pour un programme trop complexe ou trop ambitieux par rapport aux capacités existantes.
6. Les chiffres sont saisissants : en 1994, la proportion des filles était de 42 % dans les classes 1 à 5 de l'enseignement primaire, de 39 % dans les classes 8 à 10 de l'enseignement secondaire et de 35 % dans les classes 11 et 12 de l'enseignement secondaire. Dans le nord du pays, ces pourcentages n'étaient que de 38, 29, 25 et 23 % respectivement.
7. Cette législation a pour but d'éliminer l'analphabétisme dans la population adulte, d'établir un enseignement obligatoire de sept ans, gratuit et universel, et de former les cadres nécessaires au développement socio-économique national (Mozambique, Assembleia da República, 1983 ; 1992). Elle garantit en même temps l'égalité d'accès à l'éducation à tous les Mozambicains.
8. Morrumbala est l'un des districts de la province de Zambézia qui a été le plus touché par la guerre. Sur les 344 289 personnes de la province qui s'étaient réfugiées au Malawi et qui sont rentrées dans leurs foyers, 139 260 étaient originaires de Morrumbala. Ce district (le moins développé sur le plan de l'éducation) a désespérément besoin d'écoles primaires.

Bibliographie

- Heyneman, S. ; Jamison, D. ; Montenegro, X. 1984. « Textbooks in the Philippines : evaluation of the pedagogical impact of a nationwide investment » [Les manuels scolaires aux Philippines : l'impact pédagogique d'un investissement national]. *Educational evaluation policy analysis* (Washington, D. C.), vol. 6, n° 2, p. 139-150.
- Hyltenstam, K. ; Stroud, C. 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique : language issues* [Rapport final et recommandations après évaluation des matériels pédagogiques utilisés dans le premier cycle de l'enseignement primaire au Mozambique : questions linguistiques]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 3.)
- Kilborn, W. 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique : mathematics* [Rapport final et recommandations après évaluation des matériels pédagogiques utilisés dans le premier cycle de l'enseignement primaire au Mozambique : mathématiques]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 4.)
- Martins, Z. 1992. *Analysing regional and gender disparities through promotion rates in primary education in Mozambique* [Analyse des disparités régionales entre les sexes à partir des taux de passage à la classe supérieure dans l'enseignement primaire au Mozambique]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 1.)
- . 1994. *Proceedings of the 1991 seminar on educational research in Mozambique* [Compte rendu du séminaire de 1991 sur la recherche en éducation au Mozambique]. Maputo, INDE.
- . 1996. *Constatações de uma curta visita à Província da Zambézia, Distrito de Morrumbala* [Conclusions d'une brève visite dans la province de Zambézia, district de Morrumbala]. Maputo, Ministère de l'éducation (texte ronéotypé).
- Mozambique, Conseil des ministres. 1995. *National education policy and strategies for its implementation* [Politique de l'éducation nationale et stratégies pour sa mise en œuvre]. Maputo, Ministère de l'éducation.
- Mozambique. Assembleia da República. 1983. « Lei n° 4/83 e linhas gerais do sistema nacional de educação » [Loi n° 4/83 et directives applicables au système national d'éducation]. *Boletim da República* (Maputo).
- . 1992. « Lei n° 6/92 do sistema nacional de educação » [Loi n° 6/92 relative au système national d'éducation]. *Boletim da República* (Maputo), n° 1, p. 19.
- Mozambique. Ministère de l'éducation. 1993. *Documentos das comissões técnicas* [Documents des commissions techniques], vol. 1-8. Maputo, Ministère de l'éducation (texte ronéotypé).
- Nhavoto A. ; Martins, Z. 1994. *Mozambique : system of education* [Mozambique : le système d'éducation]. Dans : Husén, T. ; Postlethwaite, T. N. (dir. publ.). *International encyclopaedia of education*. 2^e éd., vol. 7, p. 3953-3960. Oxford, Royaume-Uni, Pergamon.
- Palme, M. 1992. « O significado da escola : repetência e desistência na escola primária Moçambicana » [Le sens de l'école : redoublements et abandons dans les écoles primaires mozambicaines]. *Cadernos de pesquisa do INDE* (Maputo), n° 2.
- . 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique : general issues* [Rapport final et recommandations après évaluation des matériels pédagogiques utilisés dans le premier cycle

- de l'enseignement primaire au Mozambique : questions générales]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 2.)
- Palme, M. *et al.* 1996. *Evaluation of the INDE capacity building programme in Mozambique, 1992-1996* [Évaluation du programme de l'INDE pour le renforcement des capacités au Mozambique, 1992-1996]. Stockholm, Institut d'éducation de Stockholm (texte ronéotypé).
- Popov, O. ; Torcida, M. ; Januário, F. 1994. *Quality and assessment in primary science teaching in Mozambique. Final report of the education assessment project* [Qualité et évaluation de l'enseignement des sciences dans les classes primaires au Mozambique. Rapport final du projet d'évaluation de l'éducation]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 5.)
- Samoff, J. 1996. *Analyses, agendas and priorities for education in Africa. A review of externally initiated, commissioned and supported studies of education in Africa, 1990-1994* [Analyses, programmes et priorités pour l'éducation en Afrique. Un examen des études sur l'éducation en Afrique, menées et commandées sur financement extérieur, 1990-1994]. Paris, UNESCO. (Document du groupe de travail sur l'analyse du secteur de l'éducation.)

JORDANIE : LA DYNAMIQUE

DU PROCESSUS DE DÉCISION

DANS LE SECTEUR DE

L'ÉDUCATION

Munther W. Masri

Introduction

La Jordanie est un petit pays. Sa superficie est inférieure à 100 000 kilomètres carrés, sa population n'excède pas 4,5 millions d'habitants.

Le système scolaire jordanien comprend trois cycles : l'éducation préscolaire, l'éducation de base et l'enseignement secondaire. L'éducation préscolaire est dispensée presque exclusivement par des établissements privés (écoles maternelles) placés sous l'autorité du Ministère de l'éducation. L'éducation de base est légalement obligatoire et gratuite dans les écoles publiques. Elle vise le groupe d'âge des 6-16 ans (de la première à la dixième année d'études). L'enseignement secondaire, en revanche, n'est pas obligatoire, mais il est gratuit dans les établissements publics. Il s'adresse au groupe d'âge des 16-18 ans et correspond aux onzième et douzième années d'études. Il est apparu vers le milieu des années 80 que si, du point de vue quantitatif, le système d'éducation avait enregistré de remarquables progrès au cours des vingt années précédentes, un effort majeur s'imposait pour en développer et en améliorer les aspects qualitatifs. C'est ainsi que, en septembre 1987, une conférence nationale a été

Langue originale : anglais

Munther W. Masri (Jordanie)

Ministre de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Titulaire d'une licence et d'une maîtrise d'électrotechnique, d'une licence de mathématiques et d'un doctorat d'enseignement technique (tous grades obtenus dans des universités britanniques). Ancien président du Centre national pour le développement des ressources humaines (National Center for Human Resources Development), secrétaire général du Ministère de l'éducation, directeur général de la Société de formation professionnelle (Vocational Training Corporation), directeur et ingénieur en chef d'une entreprise de construction électrique. Auteur ou coauteur de plus de trente ouvrages sur l'électrotechnique, l'enseignement technique et le développement.

organisée et un plan de réforme de dix ans adopté. L'exécution de ce plan a commencé en 1988. Toutes les composantes du système d'éducation étaient concernées, notamment l'élaboration des programmes, la mise au point des manuels scolaires, la technologie éducative, la formation pédagogique, les locaux scolaires, l'éducation préscolaire, l'enseignement professionnel, l'évaluation et les examens, la législation, la gestion de l'éducation, la recherche pédagogique et l'éducation non formelle.

Dix ans ont passé. On peut considérer que le plan de réforme de l'enseignement a atteint bon nombre, mais pas la totalité, de ses objectifs. Secrétaire général du Ministère de l'éducation de 1988 à 1995, l'auteur a participé au lancement et à l'exécution de ce plan, avec tout ce que cela comportait d'obstacles, de déceptions, de surprises, de succès aussi. Ministre de l'éducation depuis février 1996, il s'est trouvé associé à l'exécution du plan de réforme à un autre niveau de responsabilités. On trouvera exposés plus loin les principaux problèmes rencontrés et traités en priorité au cours des deux dernières années, soit qu'ils aient surgi lors de l'application du plan de réforme, soit que ce dernier n'en ait pas suffisamment reconnu l'importance.

Renforcement des capacités

On ne saurait atteindre les objectifs qu'on s'est fixés pour l'éducation si l'on n'a pas les moyens de diriger et d'administrer efficacement les diverses activités menées dans le cadre du système d'enseignement. Il y a loin parfois des idéaux (les objectifs) aux réalités (l'application), du fait de l'insuffisance des moyens dont on dispose pour mettre en place les structures administratives requises. Bien souvent, les réformes de l'enseignement ne répondent pas aux attentes, même modestes, soit que l'on ait surestimé les moyens de mise en œuvre existants, soit que l'on n'ait pas suffisamment songé au renforcement des capacités, nécessaire pour gérer les différents aspects en jeu, y compris les équipements, le matériel et les fournitures, et les ressources humaines.

Le renforcement des capacités est l'un des volets de la réforme menée en Jordanie. Cela étant, on estime que les résultats obtenus en la matière sont décevants, comparés aux succès enregistrés à d'autres égards dans la mise en œuvre du plan de réforme. Les systèmes d'éducation sont en général conservateurs et, proportionnellement, les enseignants et les éducateurs sont nombreux à résister au changement. Pour réduire cette résistance au minimum, on s'est efforcé d'associer les enseignants, les parents et la société dans son ensemble à la dynamique du changement, à tous les stades.

Au cours de ces dernières années, un certain nombre de mesures ont été prises et d'évolutions amorcées (qu'il convient de poursuivre et de consolider), en vue de soutenir le renforcement des capacités. Le Ministère a entrepris, entre autres, de :

- donner plus de pouvoirs et de responsabilités à l'école, notamment pour ce qui est de la gestion des dépenses ;
- élargir la décentralisation en donnant davantage d'autonomie aux directions régionales (locales de l'éducation) ; le nécessaire est fait pour que la décentrali-

sation touche toutes les couches de l'administration, y compris les couches supérieures (centre ou siège), intermédiaires (région ou localité) et inférieures (établissements scolaires) ;

- actualiser nombre des arrêtés et règlements qui constituent le cadre législatif des principales activités éducatives ;
- introduire dans les structures des modifications majeures d'ordre tant quantitatif que qualitatif ;
- améliorer le système de formation en cours d'emploi des enseignants et celui des autres personnels relevant du Ministère de l'éducation, avec le concours des universités ;
- renforcer le rôle des unités chargées du développement des ressources humaines de l'administration et de l'inspection ;
- améliorer le système de recrutement et de sélection pour les postes de direction aux échelons central et régional, ainsi qu'au niveau des établissements scolaires ;
- mettre sur pied un système intégré de gestion de l'éducation qui remplira un certain nombre de fonctions essentielles : i) utiliser efficacement l'information aux échelons central et régional en intégrant les installations informatiques centrales et celles des directions régionales en un réseau unique ; ii) créer un centre d'échange de données au siège du Ministère de l'éducation comme instrument d'aide à la gestion et à la décision ; iii) éliminer les incohérences et les redondances dans les données concernant le fonctionnement de l'éducation ; iv) accroître l'efficacité aux échelons central et local ; v) mettre en place une infrastructure informatique complète, capable d'assimiler les nouvelles technologies de la communication et de diffuser l'information à l'échelle nationale ; et vi) améliorer le fonctionnement économique du système d'éducation. L'un des grands problèmes qui se posent ici tient à la nécessité qui se fait jour de mettre sur pied des programmes complets de formation en cours d'emploi à l'intention des différentes catégories de personnel, en allant des programmes destinés à l'acquisition de compétences spécialisées et complexes jusqu'aux simples programmes d'orientation et d'initiation technologique.

L'économie de l'éducation

L'économie de l'éducation a deux facettes : il s'agit, d'un côté, de mobiliser les ressources matérielles et les capitaux nécessaires auprès de diverses sources publiques et non publiques, et, de l'autre, d'utiliser au mieux les ressources matérielles et les capitaux dont on dispose. Toute réforme ou tout aménagement en ce domaine doit prendre en compte ces deux aspects.

En Jordanie, les dépenses consacrées à l'éducation sont relativement élevées, à en juger par les critères internationaux. Cela a eu des répercussions positives sur la performance du système d'enseignement. Il reste que les progrès accomplis sont à ce jour d'ordre surtout quantitatif, plutôt que qualitatif. Jusqu'à ces derniers temps, les politiques de l'éducation mettaient l'accent sur la nécessité d'allouer plus de fonds

à l'éducation, donc d'accroître les dépenses. Les nouvelles politiques misent davantage sur la diversification des sources de financement, ainsi que sur une meilleure utilisation des ressources humaines et matérielles disponibles, et, par voie de conséquence, sur une efficacité accrue de l'ensemble du système. Il est loin le temps où l'éducation était considérée exclusivement comme un service social. On y voit aujourd'hui un investissement nécessairement soumis aux critères de la rentabilité, lequel prend en compte les priorités, les indicateurs coûts-avantages, les rendements et les choix à opérer entre les diverses options et solutions, étant entendu que l'apprenant est le centre et la cible de toutes les activités éducatives.

Parmi les mesures déjà mises en chantier dans ce domaine, on citera les suivantes :

- L'accroissement du nombre d'élèves par maître, actuellement très bas (vingt élèves par enseignant). On s'y emploie surtout en évitant le morcellement scolaire, quand il n'a pas de raison d'être. Dans la plupart des régions, les écoles de moins de deux cents élèves sont de règle. Afin d'éviter ce morcellement, les nouvelles cartes scolaires et les nouveaux bâtiments scolaires sont conçus en fonction de la nécessité d'accroître la taille et la capacité moyennes des établissements. S'en tenir au nombre officiel d'heures de service des enseignants, éviter les classes de moins de vingt-cinq élèves, voilà encore deux autres mesures envisagées pour augmenter le nombre d'élèves par maître, dans l'espoir de parvenir, si possible, à augmenter ce chiffre d'au moins 10 % d'ici à l'an 2000.
- La participation accrue des employeurs aux services d'enseignement et de formation professionnels. Ce dont il s'agit ici, essentiellement, c'est d'utiliser les locaux des employeurs, notamment les lieux de production, pour mettre en œuvre une partie ou la majeure partie du volet « pratique » des programmes d'enseignement et de formation professionnels. C'est chose faite par les services infirmiers et hôteliers, pour lesquels la formation pratique a déjà lieu dans les hôpitaux et les hôtels en vertu d'arrangements et d'accords spéciaux conclus avec les employeurs concernés. Par ailleurs, le système d'apprentissage en usage en Jordanie pour la préparation des ouvriers qualifiés aux métiers de l'industrie est encouragé à se développer, à charge pour le système scolaire de fournir toutes les installations nécessaires à cette fin.
- L'universalisation de l'école polyvalente. L'école polyvalente a déjà été adoptée en Jordanie comme modèle dans l'enseignement secondaire, qui s'adresse aux jeunes de 16 à 18 ans. Le concept de « polyvalence » présente deux aspects principaux. Le premier concerne les programmes : toutes les filières, qu'il s'agisse d'enseignement général ou d'enseignement professionnel, ont un tronc commun qui recouvre plus d'un tiers du programme d'enseignement. Le second est d'ordre structurel : toute école comprend autant de filières d'enseignement général et professionnel du second degré que possible, compte tenu des besoins de la collectivité. Outre ses avantages sociaux et d'ordre éducatif, l'école polyvalente permet de réaliser des économies sur les dépenses relatives aux matériels didactiques, à la formation pédagogique, à l'administration et à l'utilisation des locaux.

- La contribution des parents au coût de la scolarité. En Jordanie, l'éducation est gratuite dans les écoles publiques dispensant l'éducation de base et l'enseignement du second degré, qui accueillent près de 85 % de la population scolaire. Les élèves paient toutefois une contribution annuelle symbolique qui varie entre 5 et 10 dollars, et que l'établissement utilise pour financer certaines activités. Les élèves pauvres en sont partiellement ou totalement exemptés. Il a été question d'augmenter ces contributions de près de 50 %. Bien qu'une telle mesure puisse être prise par décret ministériel, la résistance opposée jusqu'ici par les parents et les membres du Parlement a empêché de mener ce projet à bien. Il sera nécessaire de lancer une campagne pour convaincre le public des avantages que présenterait une hausse de la contribution des parents, étant entendu que le parapluie des exemptions qui protège les pauvres et les nécessiteux serait encore plus largement ouvert et plus efficace.
- Les technologies éducatives. Les technologies éducatives varient énormément en efficacité et en coût. Trop souvent, les technologies modernes grèvent excessivement les budgets de l'enseignement. Les ordinateurs, les systèmes modernes de communication, les services spécialisés de radiodiffusion et de télévision éducatives, les simulations (la liste n'est pas exhaustive) contrastent avec les auxiliaires audiovisuels simples d'autrefois. Une approche rationnelle de l'économie de l'éducation, dans le domaine des technologies éducatives, se met en place en Jordanie. Elle prend en compte de multiples facteurs, notamment les choix possibles, les priorités de l'éducation, les évaluations du rapport coût-efficacité, les facteurs d'utilisation, les possibilités d'application, l'aspect entretien, et même les exigences irrationnelles de la commercialisation. Des centres de ressources utiles à l'apprentissage et des studios de radiodiffusion et de télévision éducatives, ainsi qu'un centre de production de matériel de laboratoire, des services de production d'auxiliaires audiovisuels et des centres d'entretien ont été créés pour permettre au Ministère de l'éducation de produire une bonne partie des technologies éducatives indispensables. Bien que des économies considérables aient déjà été réalisées, il faut procéder périodiquement à des études d'évaluation pour déterminer le rapport coût-efficacité de l'approche globale du problème de la technologie éducative, y compris pour ce qui concerne les degrés respectifs de participation du Ministère de l'éducation et du secteur privé aux activités de production.

L'éducation préscolaire

Conformément à la loi sur l'éducation de 1988, l'éducation préscolaire en Jordanie a été reconnue comme un cycle éducatif formel, bien que non obligatoire, ouvert aux enfants âgés de 4 à 6 ans. Toutefois, du fait d'autres priorités éducatives, cette reconnaissance ne s'est traduite que depuis peu par des plans de développement.

Les établissements d'éducation préscolaire, c'est-à-dire les écoles maternelles, sont presque exclusivement détenus et dirigés par des organismes privés, certains à but lucratif, d'autres à but non lucratif, notamment par des organisations philanthropiques et bénévoles.

Le développement de l'éducation préscolaire, qui n'accueille aujourd'hui qu'un quart environ des élèves du groupe d'âge correspondant, est l'une des priorités du système d'enseignement jordanien. L'importance que revêt le développement du jeune enfant, les activités croissantes des organismes engagés dans les mouvements en faveur des « droits de l'enfant » et des « droits des femmes », et les dispositions de la loi sur l'éducation susmentionnée, tout cela ne fait que souligner la nécessité d'un plan global de développement de l'éducation préscolaire. Ce plan viserait notamment à atteindre les objectifs suivants :

- Porter le pourcentage des enfants fréquentant les écoles maternelles à 35 % en cinq ans.
- Utiliser les organisations à but non lucratif, en particulier les organisations non gouvernementales œuvrant dans des zones défavorisées et fournissant des services gratuits ou subventionnés, comme relais en les faisant bénéficier d'une aide et de mesures d'encouragement du Ministère de l'éducation qui leur permettent d'étendre et d'améliorer leurs activités. Cette aide publique existe déjà, puisque c'est le gouvernement qui assure le financement des traitements des enseignants exerçant dans les organismes concernés.
- Assujettir l'ouverture des écoles maternelles à des critères plus stricts. Ces critères s'appliquent habituellement aux caractéristiques des installations et des services concernés, entre autres, aux questions d'espace, au mobilier, aux équipements récréatifs, etc.
- Rehausser le niveau du personnel des écoles maternelles, notamment des enseignants et des responsables administratifs, conformément aux dispositions de la loi de 1988 sur l'éducation, qui exige de ce personnel des titres de l'enseignement supérieur. Il faudra aussi développer à cette fin la formation continue.
- Élaborer des matériels didactiques et des manuels du maître, qui répondent aux besoins.
- Améliorer les services de supervision fournis par le Ministère de l'éducation aux écoles maternelles, en faisant en sorte qu'ils soient assurés par des personnes (inspecteurs) qualifiées et expérimentées.

Il est prévu d'établir une stratégie nationale qui définisse le cadre et les grandes lignes du développement de l'éducation préscolaire. Dans cette optique, une étude approfondie a été entreprise afin d'inventorier et d'évaluer les équipements et les services existants. Outre le Ministère de l'éducation, l'UNICEF et aussi des organismes privés et bénévoles sont associés à cette initiative. Un comité directeur national, présidé par le Ministre de l'éducation, supervise le bon déroulement de cette étude.

L'éducation spéciale

L'éducation des groupes spéciaux n'a pas, jusqu'à des temps relativement récents, reçu une attention suffisante de la part du système d'enseignement jordanien. Cela vaut pour les élèves surdoués comme pour les élèves lents et pour les enfants ayant des besoins spéciaux. C'est aux organismes privés, surtout aux organismes bénévoles et philanthropiques, que l'on doit l'essentiel de ce qui a été fait dans ce domaine. Une

partie seulement des groupes cibles bénéficie des services et a accès aux installations nécessaires. Des changements s'imposent donc pour répondre à l'ensemble des besoins, quantitatifs et qualitatifs. Il faudra notamment prendre les mesures suivantes :

- Élaborer une législation qui fournisse le cadre législatif dont les organismes publics et privés ont besoin pour travailler. Une loi importante a déjà été adoptée, qui met en œuvre et précise les principes généraux énoncés dans la Constitution et dans la loi sur l'éducation concernant le droit de certains groupes à une éducation spéciale. La nouvelle « loi relative à l'assistance aux personnes handicapées » définit les rôles respectifs du Ministère de l'éducation et du Ministère du développement social, et met en lumière le droit des handicapés à l'éducation spéciale, aux services de santé et aux services sociaux.
- Développer les services et les équipements spéciaux fournis par le Ministère de l'éducation dans ses écoles, en utilisant l'approche intégrée pour l'accueil des élèves ayant des besoins spéciaux. Certains établissements ont déjà été dotés de salles pourvues de matériels adaptés et d'équipements supplémentaires qui leur permettent d'offrir des services spéciaux aux élèves lents comme aux élèves surdoués.
- Renforcer les liens et promouvoir la coordination entre le Ministère de l'éducation et les autres ministères concernés, notamment le Ministère du développement social et le Ministère de la santé, d'une part, les organisations non gouvernementales, de l'autre. Le Ministère de l'éducation verse déjà leurs traitements aux enseignants travaillant dans les établissements d'éducation spéciale, pour élèves handicapés et élèves surdoués, gérés par des organisations non gouvernementales qui fournissent des services gratuits ou subventionnés.
- Élaborer, à l'intention des élèves ayant des besoins spéciaux, des programmes d'enseignement et des matériels didactiques spéciaux qui complètent ou remplacent les programmes et les matériels ordinaires.
- Revoir et développer les programmes de formation pédagogique pertinents en prenant en compte les programmes de formation, initiale et en cours d'emploi, des éducateurs spécialisés et les cours spéciaux destinés aux enseignants en poste dans les écoles ordinaires.

Tels sont donc les aspects qui, avec un certain nombre de questions comme le financement, les ressources matérielles, les fonctions de planification et les structures organisationnelles, constitueraient, une fois les mesures et les institutions voulues en place, l'assise d'une politique nationale en matière d'éducation spéciale, laquelle serait établie sur la base d'une coopération pleine et entière et d'un partenariat entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales.

L'éducation non formelle (des adultes)

En Jordanie, l'éducation formelle (éducation de base, enseignement du second degré, enseignement supérieur) a atteint un niveau raisonnable. Les résultats obtenus dans les domaines de l'éducation non formelle et de l'éducation des adultes ne peu-

vent rivaliser avec ceux de l'éducation formelle. Pour ce qui est de l'éducation non formelle, les possibilités et services existants sont le plus souvent dispersés et de médiocre qualité, tandis que manquent les stratégies et politiques nécessaires à la mise en place d'un cadre de développement. Au nombre de ces possibilités et services figurent : des études de caractère général, proposées aux adultes par les établissements d'enseignement ordinaire, pour leur permettre de poursuivre leur instruction ; toutes sortes de cours de formation professionnelle et de perfectionnement ; des cours d'administration et de gestion, de durée et de contenu variables, offerts par des institutions publiques et privées ; un large éventail d'activités de formation en cours d'emploi, payées ou organisées par les employeurs pour leur personnel ; et enfin des programmes d'alphabétisation à l'intention des adultes analphabètes, qui représentent environ 10 % du groupe d'âge des plus de 15 ans.

L'éducation non formelle est actuellement l'une des priorités du système d'enseignement jordanien. Les politiques et les stratégies à cet égard devraient, pour l'essentiel, découler des postulats suivants :

- l'éducation non formelle et l'éducation des adultes participent à l'éducation conçue comme un processus qui dure toute la vie ;
- elles constituent l'une des conditions indispensables du développement durable ;
- elles devraient contribuer à réduire l'écart entre les divers groupes sociaux, sur le plan éducatif et, partant, socio-économique.

Les services et les équipements concernés devraient donc être conçus de telle sorte que les groupes défavorisés en tirent davantage profit que les groupes privilégiés. Ainsi l'éducation non formelle et l'éducation des adultes pourront-elles contribuer à promouvoir l'équité sociale et la démocratie.

Au nombre des problèmes fondamentaux dont devraient se préoccuper les politiques et les stratégies en la matière, il y a les moyens financiers et les formules de financement, les rôles respectifs des secteurs public et privé, la nature et la force des relations avec l'éducation formelle, la législation, les critères d'habilitation et les certificats d'aptitude à l'enseignement.

Puisque les secteurs privé et bénévole sont de grands pourvoyeurs d'éducation non formelle et d'éducation des adultes, ils devraient être pleinement associés à la définition des politiques et représentés dans toutes les structures d'organisation (comités, conseils, etc.) susceptibles d'être mises en place aux fins de la planification, de la promotion, de l'évaluation et autres fonctions.

Les examens

L'importance des examens dans les systèmes d'enseignement tient à ce qu'ils exercent une énorme influence non seulement sur ce qu'on enseigne, mais aussi sur la manière dont on le fait. Cela s'applique aux techniques d'évaluation des élèves au niveau de l'établissement comme au niveau central, dans le cas des examens nationaux de caractère général. Il n'existe en Jordanie qu'un seul examen national de caractère général, qui sanctionne la fin des études du second degré (après la douzième année). Son obtention conditionne l'accès à tous les niveaux et à tous les

types d'enseignement supérieur. La mise en place du régime des examens est devenue une des priorités du système d'enseignement jordanien. Amorcée en 1996, elle comprend les volets suivants :

- Création d'un Conseil national des examens généraux (National Board for General Examinations), où sont représentés le Ministère de l'éducation et les autres organismes publics concernés, ainsi que les universités et le secteur privé. Le Conseil est chargé notamment d'approuver les politiques et les stratégies concernant l'examen général de fin d'études secondaires (General Secondary Education Certificate Examination — GSECE). Il s'agit là d'une première mesure visant à placer les examens généraux sous une autorité véritablement nationale, et non plus sous la seule tutelle du Ministère de l'éducation.
- Promotion d'une conception équilibrée des aptitudes et des capacités dont le GSECE doit permettre de juger lesquelles vont des facultés mentales supérieures aux capacités cognitives élémentaires. Cela contribuerait à l'ascendant des facteurs autres que ceux d'éducation et à l'influence du contexte socio-économique des élèves sur les résultats des évaluations.
- Introduction d'un certain degré de flexibilité dans le régime des examens généraux, de manière à ce que l'élève engagé dans telle filière d'enseignement général ou professionnel soit libre de faire un choix parmi plusieurs matières en rapport avec sa filière, en plus des matières principales communes aux élèves de toutes les filières. Cette flexibilité constitue une innovation dans le régime des examens en vigueur en Jordanie.
- Découplage du GSECE et de l'enseignement secondaire. Jusqu'à des temps récents, le GSECE était l'indispensable couronnement des études secondaires, y compris pour trouver un emploi. Aujourd'hui, cet examen n'est nécessaire que pour accéder à l'enseignement supérieur : le certificat d'études secondaires suffit pour trouver un emploi.
- Élimination de tous les goulets d'étranglement entre les filières de l'enseignement professionnel du second degré et l'enseignement supérieur, sans que cela nuise au niveau des études. Il s'agit avant tout d'articuler l'enseignement supérieur sur les aptitudes réelles de l'élève et non sur le type d'enseignement du second degré reçu.

Bien que toutes les modifications apportées au régime des examens ne l'aient été qu'à l'issue d'études, de discussions et de débats approfondis, auxquels ont participé des groupes et des organismes très divers, l'application du nouveau régime s'est heurtée à certaines difficultés. Ces innovations ont été une source d'inquiétude pour les élèves et leurs parents, qui craignaient qu'il ne s'agît en fait de réguler et de rationaliser l'accès aux universités. Des efforts considérables ont été déployés pour expliquer la raison d'être de réformes et dissiper les craintes. On a pour cela fait appel aux médias et diffusé auprès des élèves et des parents des informations écrites mettant en lumière le fait que le nouveau régime est plus démocratique et d'un niveau supérieur. Par ailleurs, certains cadres supérieurs et moyens du Ministère de l'éducation ont émis des réserves concernant quelques-unes de ces innovations, et en particulier l'initiative visant à soustraire les examens généraux à la tutelle exclusive

du Ministère de l'éducation. Des séminaires, des réunions, des notes explicatives et des instruments législatifs ont permis d'ouvrir la voie à la mise en œuvre.

Enseignement et formation professionnels

L'enseignement et la formation professionnels visent à préparer les jeunes aux emplois d'ouvriers qualifiés. Ils commencent à la fin de l'éducation de base, à l'âge de 16 ans, et constituent depuis quelque temps l'une des priorités du système d'enseignement. « Professionnalisation de l'enseignement général et libéralisation de l'enseignement professionnel » : telle a été notre devise au cours de ces dernières années. La dynamique nécessaire a été assurée par la démocratisation du système d'enseignement, qui vise notamment à éliminer, autant que faire se peut, les cloisonnements entre les différentes filières et les différents types d'enseignement général et professionnel, à créer des passages, horizontaux et verticaux, entre les divers types et niveaux d'éducation, et à trouver le juste milieu entre les besoins particuliers et les besoins collectifs dans les programmes d'enseignement et de formation professionnels. Par bonheur, la plupart des grandes orientations et des mesures adoptées ces dernières années ont bénéficié du soutien de divers secteurs, y compris des parents, des pédagogues, des économistes et des médias. Les difficultés sont venues essentiellement du système d'enseignement lui-même, de son aptitude à s'adapter aux nécessités de la mise en œuvre. Voici quelles sont les grandes orientations et les principales mesures mises en application actuellement :

- Accroître la durée de l'éducation de base obligatoire (qui passe de neuf à dix ans) de façon à couvrir le groupe d'âge des 6 à 16 ans. Le Parlement a adopté un texte à cet effet.
- Instaurer l'enseignement préprofessionnel (activités professionnelles générales) comme matière obligatoire durant tout le cycle de l'éducation de base. Les activités en question se rattachent aux domaines suivants : industrie, commerce, agriculture, santé, enseignement ménager.
- Augmenter le pourcentage des élèves admis dans les filières professionnelles après avoir achevé l'éducation de base. Ce pourcentage est actuellement de 42 % pour les garçons et de 21 % pour les filles dans l'enseignement secondaire. Il est prévu de porter ces pourcentages à 50 et 30 % respectivement.
- Libéraliser les programmes d'enseignement et de formation professionnels en y incorporant une forte dose d'enseignement général, et en particulier de sciences physiques, sociales et humaines.
- Promouvoir le système d'apprentissage formel destiné aux futurs ouvriers qualifiés, dans le cadre duquel l'élève passe une partie de son temps à l'école, où il reçoit un enseignement général et spécialisé, ainsi qu'une formation pratique de base, et l'autre partie en entreprise, où il suit une formation pratique spécialisée. Des milliers d'employeurs participent comme partenaires à la formation des ouvriers qualifiés. Il est intéressant de noter que, en Jordanie, l'apprentissage formel fait bel et bien partie de l'enseignement secondaire, et qu'il est libellé « enseignement secondaire appliqué » dans la loi sur l'éducation.

- Éliminer les goulets d'étranglement et instituer, horizontalement et verticalement, des passerelles entre les divers types et niveaux d'éducation en vue de favoriser la mobilité de l'apprenant.
- Promouvoir le modèle de l'école polyvalente dans l'enseignement secondaire en favorisant la transformation des établissements secondaires existants (qu'ils soient spécialisés, d'enseignement général ou d'enseignement professionnel) en établissements polyvalents, et en adoptant le modèle de l'école polyvalente pour toutes les écoles nouvellement construites.

ÉGYPTE : STRATÉGIE

POUR LA RÉFORME

DE L'ÉDUCATION

Ahmed Fathy Sorour

Prologue

Selon H. G. Wells, le monde est engagé dans une course de vitesse où l'éducation doit l'emporter si l'on veut éviter la catastrophe. Être chargé de l'éducation, c'est effectivement prendre de grands risques et assumer une lourde tâche. Indépendamment de l'appui et des ressources nécessaires, il faut avoir espoir et foi, faire preuve d'objectivité et de détermination, être rigoureux dans la planification et efficace dans l'exécution. Comme toute activité humaine, l'éducation est un processus à multiples variables ; c'est aussi l'un des grands sujets de discussion. En Égypte, comme partout ailleurs, elle suscite un débat d'opinion et l'on s'interroge sur son rôle, sur les moyens à mettre en œuvre, sur la part qui devrait être financée par les pouvoirs publics et par des sources privées, sur les solutions permettant d'intégrer modernité et authenticité, et sur l'ampleur du changement compatible avec le maintien des traditions.

Dans ce débat très agité, on s'accorde à reconnaître que l'éducation peut et doit faire quelque chose pour que la partie soit gagnée et la catastrophe évitée. Mais, pour cela, des changements s'imposent.

Comment aborder le changement ?

Dans son étude sur la réforme de l'éducation, Adrian Verspoor mentionne les quatre stratégies suivantes :

Langue originale : anglais

Ahmed Fathy Sorour (Égypte)

Titulaire d'un doctorat (Ph. D.). Président de l'Assemblée du peuple égyptien depuis novembre 1990 et président du Conseil interparlementaire depuis 1994. Président du secteur du droit au Conseil suprême des universités égyptiennes. Parmi les divers postes qu'il a occupés, dont certains dans le service diplomatique, citons ceux de procureur général adjoint, de doyen de la faculté de droit (Université du Caire) et de Ministre de l'éducation, de 1986 à 1990. Il milite activement en faveur des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

1. *L'innovation progressive.* On introduit une série de changements successifs dont chacun est modeste, mais dont l'effet cumulatif finit par opérer une transformation importante.
 2. *L'expansion par paliers.* Il s'agit de mettre en œuvre des innovations ambitieuses dans un nombre croissant d'établissements scolaires.
 3. *Les changements ponctuels.* Dans un nombre limité d'établissements, on applique un programme modeste qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'une orientation générale ou d'objectifs d'ensemble.
 4. *Le programme pilote permanent.* C'est le cas lorsqu'un vaste programme de changement s'est révélé prometteur dans sa phase pilote, mais n'a pas réussi à mobiliser l'appui et les ressources nécessaires pour une application plus large.
- Notre stratégie n'a pas été identique à l'une quelconque de celles qui viennent d'être décrites, mais elle en a repris certains aspects. La stratégie que j'ai adoptée lorsque j'étais ministre de l'éducation se caractérise par un niveau élevé de certitude et d'innovation. Elle visait à opérer des changements complets et ambitieux par vagues successives d'innovations radicales.

On sait que toute stratégie de réforme doit tenir compte de nombreuses variables, les plus importantes étant, à mon avis, l'impact sur le système, les ressources disponibles, la détermination et la persévérance des responsables. En novembre 1986, au moment où j'ai été nommé ministre de l'éducation, le tableau général était décourageant.

Il y avait eu précédemment des tentatives de réforme, mais elles n'avaient débouché que sur des changements mineurs sans effet réel et les médias qualifiaient la situation de très sombre. Le président Mubarak a alors réclamé l'abandon total des méthodes employées jusque-là sans succès et le lancement d'une réforme profonde afin que le pays puisse faire face aux besoins futurs.

Dans le cadre d'une approche reposant sur l'analyse fonctionnelle, la première étape a consisté à identifier problèmes et obstacles. Des conférences nationales et locales, des comités, des recherches publiées dans les revues et des actes de réunions ont montré que le système d'éducation souffrait de nombreux maux, dont les plus graves étaient les suivants :

- absence de conception claire et de cadre national ;
- décalage par rapport aux besoins sociaux et aux impératifs du marché ;
- lacunes dans les programmes scolaires et préparation insuffisante des maîtres, en particulier dans l'enseignement primaire ;
- défaut d'application du droit garanti par la Constitution, selon lequel tous les enfants doivent avoir accès à l'éducation de base des niveaux 1 à 9 ;
- manque de bâtiments scolaires ;
- inadéquation de nombreux bâtiments existants et des équipements ;
- grand nombre d'illettrés par abandon scolaire et performance médiocre de l'éducation de base.

Définition des priorités

Avant de définir les priorités, il fallait établir des principes de base, acceptés et fiables, pour guider les travaux et déterminer les fondements de la stratégie. Après avoir

demandé l'avis de comités consultatifs et de conseillers expérimentés, et avoir pris connaissance des expériences internationales et nationales décrites dans les publications et ouvrages sur l'éducation, nous avons adopté les principes directeurs qui suivent :

1. L'éducation est une cause nationale. Son développement est un projet national auquel tous les secteurs doivent contribuer.
2. Les tribunes et débats démocratiques, ainsi que la confrontation d'opinions et de conceptions différentes, sont le meilleur moyen d'aboutir à des décisions équilibrées.
3. La réforme de l'éducation est un système intégré ; tous ses éléments doivent disposer d'informations en aval et en amont traduisant l'ensemble de la situation.
4. La réforme devrait être compatible avec l'économie nationale et contribuer au progrès économique sans représenter une charge pour les parents ; le choix des priorités doit donc être guidé par l'intérêt public, c'est-à-dire celui de la très grande majorité de la population, et pas seulement celui des critiques perchés dans leur tour d'ivoire.
5. La réforme devrait s'inspirer des recommandations formulées par les chercheurs et les travailleurs opérant sur le terrain, et tenir compte des tendances mondiales.
6. Les enseignants jouent un rôle de premier plan dans la réussite durable de toute réforme de l'éducation.
7. C'est au niveau des institutions et non des individus que doivent être prises les décisions essentielles conduisant à un changement durable.
8. Les résultats et les performances de l'éducation devraient être adaptés à la demande du marché en main-d'œuvre qualifiée.

Élaboration d'un cadre

À la lumière de ces principes directeurs, les activités suivantes ont été entreprises en vue d'élaborer un cadre national pour conduire la réforme :

1. *Le comité consultatif.* Constitué en décembre 1986, ce comité a exploré les diverses possibilités de réforme de l'enseignement préuniversitaire. Il a formulé des recommandations concernant la définition des objectifs de l'éducation, sa démocratisation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement technique et professionnel, et l'impact des expériences en matière d'éducation.
2. *Les conférences locales.* Dans toute l'Égypte, une conférence a été organisée dans chaque province pour examiner les changements nécessaires. Y ont participé des responsables et des enseignants représentant tous les niveaux et toutes les formes d'enseignement dans la province considérée. Ils ont passé en revue l'état et la disponibilité des bâtiments scolaires, l'analphabétisme, les abandons scolaires et le manque de maîtres dans certaines zones. Ils ont veillé tout particulièrement à ce que la stratégie de réforme respecte les idéaux démocratiques et reflète les espoirs, les besoins et les aspirations de toute la population.
3. *La réforme intellectuelle.* Un groupe d'intellectuels, de chercheurs et de diri-

geants connus, travaillant dans divers domaines sociaux, culturels et scientifiques, ont été invités à participer à un séminaire d'une journée. Ce séminaire devait mettre en lumière les problèmes et découvrir le point de vue de ces personnalités éminentes sur le climat intellectuel des milieux de l'éducation, la relation entre authenticité et modernité, la démocratisation de l'éducation, le financement du système d'enseignement et la révision des programmes scolaires dans une perspective à long terme. Les participants se sont demandé comment développer les aptitudes intellectuelles des jeunes pour les préparer à un avenir dominé par la science et la technologie, et quelles étaient les conséquences du point de vue de la compétence des enseignants et de leur perfectionnement. Les questions d'authenticité, de structure sociale, d'unité nationale, de coûts, d'efficacité et de responsabilité ont également été abordées.

Une conférence nationale

Une conférence nationale a été convoquée pour accélérer l'élaboration d'une stratégie intégrée. Placée sous la présidence du chef de l'État, elle a réuni des représentants de tous les secteurs de la société égyptienne : des dirigeants politiques, d'anciens ministres de l'éducation, les syndicats d'enseignants, le Conseil suprême des universités et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation et des écoles normales. Les recommandations de conférences précédentes ont été présentées, ainsi que des communications sollicitées et autres exposés. La conférence s'est terminée sur des recommandations spécifiques exposées dans un document, « Stratégie pour la réforme de l'éducation en Égypte ».

Un plan de cinq ans a été élaboré à partir de la stratégie recommandée. Il portait principalement sur : a) le cadre stratégique général ; b) la mise en œuvre de projets du Ministère de l'éducation ; et c) la mise en œuvre de projets conçus pour l'enseignement supérieur.

S'agissant de l'enseignement préuniversitaire, les priorités ont été établies comme suit :

- i) la démocratisation de l'éducation ;
- ii) la modernisation de l'enseignement général ;
- iii) le développement et l'actualisation de l'enseignement technique et professionnel ;
- iv) l'amélioration des possibilités de formation initiale et de perfectionnement des enseignants.

À chacune de ces priorités correspondent des objectifs et activités spécifiques comme il est indiqué ci-après.

LA DÉMOCRATISATION

- Veiller à ce que tous les enfants égyptiens âgés de 6 ans soient inscrits à l'école élémentaire obligatoire et y restent pour poursuivre leur éducation de base jusqu'à la fin du niveau correspondant à l'enseignement secondaire du premier cycle. Des programmes de formation professionnelle devraient être offerts aux élèves qui ne peuvent suivre le programme normal de l'enseignement « général ».

- Construire les bâtiments nécessaires pour pouvoir accueillir tous les enfants et diminuer les effectifs des classes.
- Éliminer la pratique de l'alternance scolaire qui réduit parfois à environ trois heures la durée de la journée scolaire pour de nombreux enfants.
- Instruire les adultes analphabètes et supprimer les causes de l'illettrisme en proposant des solutions adaptées aux enfants plus motivés ou qui n'obtiennent pas de bons résultats afin d'éviter les abandons.
- Lutter contre les cours particuliers et favoriser les classes de rattrapage, avant ou après les heures normales de cours.
- Trouver des ressources financières supplémentaires pour le financement de l'éducation.

L'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL

- Développer l'accès à l'école maternelle des enfants de 4 à 6 ans.
- Mettre en place un nouveau mécanisme pour l'élaboration des programmes d'études par du personnel qualifié, afin d'actualiser le contenu des manuels scolaires, de les rendre plus attrayants et leur adjoindre des guides destinés aux enseignants.
- Lancer des programmes d'initiation à l'informatique dans les écoles.
- Améliorer le mode d'évaluation des élèves.
- Renforcer le rôle du certificat général de fin d'études secondaires (General Certificate for Secondary Education — GCS).
- Diversifier les formes d'enseignement après le niveau élémentaire.

L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE

- Actualiser les programmes d'enseignement technique.
- Ouvrir de nouveaux établissements techniques dispensant un enseignement sur cinq ans et proposer de nouvelles spécialisations.
- Instaurer des relations entre les écoles techniques et des établissements industriels agricoles et commerciaux.
- Rééquilibrer les flux lors du passage à l'enseignement secondaire, en orientant les élèves vers une formation technique, pour répondre aux besoins de main-d'œuvre ; en Égypte, les diplômés de l'enseignement supérieur sont déjà trop nombreux.

LA FORMATION DES MAÎTRES

- Améliorer la formation des enseignants à tous les niveaux, et tout spécialement celle des maîtres des classes élémentaires et des classes maternelles.
- Élever les normes de la formation en cours d'emploi et réserver les promotions aux enseignants qui ont suivi des stages de formation complémentaire et de perfectionnement.

Analyse

En général, les priorités ont été établies par des comités spéciaux après examen des recommandations émanant de différentes sources. Elles ont été soumises sous forme de propositions au Conseil suprême de l'enseignement préuniversitaire qui a choisi et approuvé celles qui lui paraissaient susceptibles de répondre immédiatement aux besoins de l'ensemble de la population, qui respectaient le principe de l'égalité des chances et qui permettaient de canaliser le flux des élèves vers d'autres formes d'enseignement appropriées.

Relations avec les divers acteurs sociaux

Au cours de mon mandat ministériel, les multiples innovations, les changements radicaux ont suscité bien des interactions, des problèmes et des conflits. Les interactions ont été très fortes avec presque tous les secteurs. J'ai dû informer, convaincre, prendre des avis, trouver des fonds, solliciter des dons pour construire des écoles et les équiper, négocier avec les organismes internationaux et étrangers afin d'obtenir des bourses et une assistance technique, etc. En même temps, il a fallu résoudre les problèmes budgétaires, recruter des enseignants pour certaines disciplines et pour les activités hors programme, et tenter de lancer pour la première fois dans nos écoles des programmes d'initiation à l'informatique. Comme je tenais à ce que non seulement tous les secteurs mais aussi tous les citoyens se sentent concernés, j'accueillais avec intérêt les nombreux commentaires, qu'ils soient favorables ou non. Des conflits ont été provoqués par ceux qui avaient bénéficié jusque-là de privilèges, comme les éditeurs privés de manuels et les écoles de langues, et tiré profit de pratiques illícites telles que l'évaluation subjective du travail des élèves, les cours particuliers, les fraudes, le poids anormal des diplômes étrangers mieux cotés que le GCS, le certificat égyptien, pour l'admission à l'université, sans parler des programmes scolaires occultes et des groupes de pression.

La couverture du sujet par les médias a occupé quatre volumes contenant mille trois cent sept articles de presse sur ma politique de l'éducation, dont des entretiens, des commentaires, des critiques, des actes juridiques, des décisions, des réclamations — et aussi des éloges. La mesure la plus controversée a été la réorganisation de l'éducation de base en un système de 5-3 ans, au lieu de l'ancien système de 6-3 ans. J'ai accepté cette proposition qui émanait de l'Assemblée du peuple et l'ai appliquée pour remédier à une situation catastrophique, où certaines classes prévues pour quarante enfants en accueillaien cent vingt pour une journée de travail de trois heures. Cette solution « chirurgicale » s'est accompagnée de mesures destinées à augmenter le nombre d'heures de cours et le nombre de semaines d'école — de vingt-cinq à trente-deux par an — afin de couvrir en cinq ans le programme du cycle élémentaire qui était auparavant enseigné en six. Avant d'imposer cette modification, la question a été examinée avec le syndicat des enseignants, des doyens d'écoles normales, le Conseil suprême des universités, le Centre national de la recherche,

des représentants des partis politiques et le Comité sur l'éducation du parti au pouvoir. La majorité des consultés s'est déclarée en faveur de cette loi, considérée comme un bon moyen de garantir l'accès de tous les enfants de 6 ans à l'éducation et de diminuer le nombre d'abandons scolaires, principale source d'illettrisme.

Ce qui est frappant, mais pas vraiment surprenant, c'est que des conseillers et des membres du Comité qui s'étaient déclarés favorables à cette loi pendant que j'exerçais mon mandat ont ensuite changé d'avis et l'ont attaquée après mon départ.

Ayant toujours estimé que le Centre de recherche sur l'éducation devait être l'organe de réflexion du ministère, je lui communiquais mes propositions pour qu'elles y soient examinées et pour en obtenir une opinion préalable. Lorsqu'une proposition avait été mise en pratique, je demandais au Centre de me fournir en retour des données d'évaluation. Les hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation sont représentés dans les principaux conseils qui étudient les réformes proposées avant les prises de décisions. J'ai en outre mis en place un Conseil supérieur des examens et des évaluations qui examine de manière approfondie les épreuves du certificat égyptien de fin d'études secondaires et peut, d'après un échantillonnage des notations de chaque épreuve, suggérer des modifications des notes affectées à chaque question. De hauts fonctionnaires du Département des examens, des examinateurs, des rédacteurs en chef de médias, l'association des parents, des éducateurs et des universitaires sont représentés au sein du Conseil. De temps à autre, j'étais invité par des « adversaires » politiques à répondre à des questions, ou à donner des renseignements sur certaines innovations. Ils acceptaient ou non mes arguments, le plus souvent selon leur orientation politique. J'ai aussi créé au ministère un « Bureau du service public », auquel s'adressaient différentes personnes et diverses personnalités, notamment des députés, pour traiter les questions relatives à la scolarité.

L'expérience acquise

Être chargé d'un ministère dont relèvent quelque 13 millions d'élèves et sept cent cinquante mille enseignants, et qui doit résoudre d'innombrables problèmes, est une tâche enrichissante. On y apprend par exemple que :

- Rien n'améliore mieux l'éducation que davantage d'éducation.
- Les réformes ponctuelles sont inopérantes ; le plus souvent, elles font illusion et ne s'attaquent pas aux vrais problèmes.
- Une réforme exige du courage, de la persévérance ; elle est le fruit du travail et des larmes.
- Les enseignants sont l'élément déterminant de la réussite d'une réforme, à condition de la comprendre et de l'assimiler, d'être convaincus de son utilité et, surtout, d'en obtenir des avantages.
- Certaines personnes, quelle que soit leur position, sont toujours d'accord. Elles cherchent uniquement la solution de facilité pour plaire à leur supérieur. Il convient de les identifier dès le début et de ne pas compter sur elles pour prendre des décisions.
- La stabilité des structures et des programmes scolaires, ainsi que des règles et

règlements administratifs, est indispensable. Une réforme doit donc être institutionnalisée et tout changement mis à l'épreuve pendant un certain nombre d'années, indépendamment du ministre qui est ou sera responsable. Cette stabilité est particulièrement importante pour les programmes scolaires et les manuels.

- La démocratie commence à l'école. Elle passe par la qualité du milieu qui entoure l'enseignement et l'apprentissage, et le climat des interactions entre individus, par la souplesse des niveaux hiérarchiques, par la décentralisation au sens large du terme, celle-ci ne consistant pas seulement à déléguer le pouvoir des ministères aux conseils d'éducation locaux. Les établissements scolaires, les directeurs d'école, les enseignants et les associations d'élèves ou d'étudiants devraient avoir une plus grande liberté et la possibilité de prendre des décisions. Ces responsabilités devraient s'accompagner de l'obligation de rendre des comptes.
- L'éradication de l'analphabétisme n'est pas une tâche facile ou simple. Elle exige un effort national en faveur du développement socio-économique général. Les besoins les plus criants devraient être étudiés. Le plus important pour l'individu est de gagner sa vie et d'assurer sa sécurité. Pour que les efforts atteignent leur but, la personne analphabète doit constater que le fait de savoir lire et écrire l'aide à satisfaire ses besoins essentiels.
- Toute réforme utile doit s'adresser d'abord aux régions isolées et défavorisées, et aux populations locales, à partir de l'enseignement élémentaire.
- L'enseignement technique joue un rôle très important dans les pays en développement. Il doit être encouragé grâce à la collaboration des Ministères de l'éducation, de l'industrie, de l'agriculture et du commerce.
- Pour soutenir un mouvement de réforme, les récompenses et la reconnaissance du mérite sont beaucoup plus efficaces que les sanctions.

Enfin, un ministre de l'éducation ne doit pas prévoir ni escompter qu'une réforme globale puisse être appliquée en totalité durant son mandat. Si l'on souhaite sincèrement que l'éducation gagne la course contre la catastrophe, il faut envisager les réformes comme un processus à long terme et une activité permanente.

Bibliographie

- Coombs, P. 1985. *The world crisis in education : the view from the eighties* [La crise mondiale de l'éducation : le point de vue des années 80]. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.
- Ebid, W. 1996. *The national project for education* [Le projet national pour l'éducation]. Garden City, Le Caire, Suad El-Sabah Printing House.
- Haviland, T. (dir. publ.). 1988. *Take care Mr. Baker* [Prenez garde, Monsieur Baker]. Londres, Fourth Estate Limited.
- Sorour, A. F. 1990. *Reform of education in Egypt* [La réforme de l'éducation en Égypte]. Le Caire, Ministère égyptien de l'éducation.
- Verspoor, A. 1989. *Pathways to change* [Les voies du changement]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Documents de la Banque mondiale.)
- Warnock, M. 1988. *A common policy for education* [Une politique commune de l'éducation]. Oxford, Royaume-Uni, Oxford University Press.

ASIE : L'IMPACT DE LA RECHERCHE EN ÉDUCATION SUR LA PRISE DE DÉCISIONS

Victor Ordoñez et Rupert Maclean

Introduction

Aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique, les gouvernements et autres responsables des politiques de l'éducation étudient actuellement des solutions novatrices, y compris la réorganisation de leurs systèmes d'enseignement, destinées à répondre à diverses préoccupations de fond. Ils ont en particulier le souci de trouver les moyens les plus efficaces d'élargir l'accès à l'éducation, d'introduire plus d'équité, en particulier pour les femmes, d'accroître la pertinence de l'enseignement, d'améliorer la qualité de l'éducation tout en veillant à ce que l'expansion quantitative des systèmes d'enseignement se poursuive, afin qu'ils puissent faire face à la demande croissante d'éducation, et, enfin, d'accroître à la fois l'efficacité interne des systèmes d'éducation, de manière à assurer une utilisation optimale des ressources limitées disponibles, et leur efficacité externe, de sorte que les produits des contenus et des processus des systèmes d'enseignement répondent le mieux possible aux besoins économiques et sociaux.

Langue originale : anglais

Victor Ordoñez (Philippines)

Directeur du Bureau régional principal de l'UNESCO pour l'Asie et le Pacifique (PROAP) à Bangkok, depuis août 1995, date avant laquelle il était directeur de la Division de l'éducation de base au siège de l'UNESCO, à Paris. Avant son entrée à l'UNESCO en 1990, M. Ordoñez a été Ministre adjoint et sous-secrétaire au Ministère philippin de l'éducation, de la culture et des sports.

Rupert Maclean (Australie)

Chef du Centre Asie-Pacifique d'innovation éducative en vue du développement (ACEID), au PROAP/UNESCO, à Bangkok. Avant son entrée à l'UNESCO en 1992, il a travaillé comme universitaire à des recherches en éducation orientées vers la formulation des politiques ; a aussi été membre de la Commission de la politique sociale du Gouvernement australien, chargée de l'éducation, de la santé et des questions de sécurité sociale.

La recherche en éducation peut jouer un rôle important dans la formulation de politiques et la prise de décisions¹ tendant à améliorer l'éducation et l'enseignement ; elle est en effet « l'outil qui permet aux responsables de la formulation des politiques de déterminer les besoins éducatifs nationaux, d'étudier de nouvelles approches pour résoudre les problèmes et d'évaluer l'efficacité des politiques et des stratégies » (Banque asiatique de développement, 1996, p. i). Et pourtant, les décideurs demeurent sceptiques quant à l'intérêt de la recherche pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Malgré la contribution importante (certains diraient essentielle) que la recherche pédagogique est susceptible d'apporter à la prise des décisions concernant l'éducation, de nombreux chercheurs se plaignent de ce que les décideurs, dans le domaine de l'éducation, n'accordent pas une attention suffisante aux résultats de cette recherche. De leur côté, ceux qui ont à élaborer et à mettre en œuvre les politiques soutiennent qu'une bonne partie des résultats de la recherche pédagogique sont inintelligibles et dépourvus de pertinence pour prendre des décisions relatives à l'éducation. Or, la recherche est de nature à étayer utilement la prise de décisions en ce qui concerne, par exemple, la surveillance de la santé des systèmes d'enseignement, l'étude des différentes voies possibles de réforme et de changement, l'évaluation des résultats — voulus ou non — des interventions, ainsi que l'application de stratégies de contrôle des connaissances centrées sur les acquisitions des apprenants plutôt que sur le classement de ceux-ci sans égard pour la qualité de l'apprentissage.

Il existe beaucoup d'analyses (voir Husén et Kogan, 1984 ; Brown, 1994 ; Hallinan, 1996 ; McGaw, 1996) de la relation entre la prise de décisions en matière d'éducation et la recherche et l'information pédagogiques. Certains de ces travaux offrent un exposé des vues des chercheurs, tandis que d'autres expriment l'inquiétude de leurs auteurs quant au peu de cas qui est fait de la recherche pour la formulation des politiques et la prise des décisions en éducation. Beaucoup d'auteurs (voir Shavelson, 1988 ; Anderson et Biddle, 1991 ; Harlen, 1996) présentent des suggestions sur ce qu'il faudrait faire pour accroître l'impact de la recherche à cet égard.

Diverses institutions, comme la Banque asiatique de développement (1996), l'Organisation de coopération et de développement économiques (1994 ; 1995 ; 1996) et l'UNESCO (Australian Council for Educational Research et Centre Asie-Pacifique d'innovation éducative en vue du développement, 1996 ; Bureau international d'éducation et Institut national de recherche pédagogique du Japon, 1995) ont également apporté une contribution au débat sur la question, en étudiant activement par quelles voies il serait possible d'améliorer la circulation de l'information entre les producteurs et les consommateurs de recherche pédagogique, et en illustrant par des études de cas les situations où cette communication a été féconde.

Il ressort clairement aussi des travaux publiés que, en raison des progrès fulgurants et généralisés réalisés en matière d'utilisation des technologies de l'information, les responsables des politiques ont désormais plus aisément accès à des quantités d'informations beaucoup plus grandes pour étayer leurs décisions. Par certains côtés, cela rend ce processus plus complexe qu'il ne l'était lorsque les apports d'information étaient plus restreints.

Il existe assez peu d'études qui rendent compte du point de vue des décideurs — les consommateurs de la recherche — quant à l'impact de la recherche en éducation sur le processus de la prise de décisions. Dans cet article, nous nous proposons de contribuer à combler cette lacune en présentant, sous la forme d'une étude de cas, les vues d'un petit groupe de hauts responsables de l'éducation de pays de la région Asie-Pacifique sur la liaison possible entre la recherche en éducation et l'amélioration des pratiques éducatives, et sur ce qui leur paraît pouvoir être fait pour accroître l'utilité de la recherche pédagogique et son influence sur la prise de décisions dans le domaine de l'éducation. Il reste à savoir dans quelle mesure les vues exprimées ici sont également celles d'autres décideurs de la région Asie-Pacifique.

Étant donné que, dans cette région, l'enseignement scolaire relève principalement de la responsabilité des gouvernements, nous nous intéresserons surtout, dans le présent article, aux décideurs du secteur public, plutôt qu'à ceux du secteur privé.

Les différents types de recherche et les différents niveaux de décision

Il importe, pour étudier la relation entre la recherche et la prise de décisions dans le domaine de l'éducation, de partir du constat qu'il existe de nombreux types différents de recherche pédagogique, depuis les simples comptes rendus passant en revue les travaux publiés sur un sujet particulier (par exemple, l'influence de la situation socio-économique ou du sexe sur les résultats scolaires) jusqu'aux études en profondeur très poussées et détaillées sur une question particulière (par exemple, la mesure dans laquelle telles ou telles méthodes pédagogiques favorisent une réflexion convergente ou divergente dans un groupe d'élèves).

Certaines recherches (comme celles qui ont mis en évidence la relation existant entre le milieu socio-économique des élèves et leurs résultats scolaires) ont marqué si profondément l'opinion publique et les décideurs que leurs résultats sont désormais considérés comme allant de soi et intégrés à la réalité du fonctionnement de l'éducation et des systèmes scolaires. En pareil cas, il n'est généralement pas possible de dire si telle étude a déterminé l'adoption de telle politique, mais l'influence de la recherche sur la politique et la pratique en général est manifeste aux yeux de tous.

La recherche en éducation peut remplir de nombreuses fonctions différentes, outre celle qui consiste à éclairer les responsables à prendre les décisions dans le domaine éducatif. C'est ainsi que des travaux de recherche universitaires sont parfois entrepris pour la simple raison qu'ils sont en rapport avec les centres d'intérêt et le champ d'investigation particuliers du chercheur ou des chercheurs concernés.

En outre, les travaux de recherche en éducation peuvent se dérouler dans des environnements très divers : universités, unités de recherche rattachées à un ministère, services de recherche indépendants ou semi-indépendants. En raison de la popularité croissante de la « recherche-action » et de l'idée qu'un enseignant est aussi un chercheur, le personnel enseignant des établissements scolaires et des instituts

de formation pédagogique fait lui aussi de la recherche, en vue d'améliorer sa pratique éducative : le producteur et le consommateur de recherche se trouvent alors réunis en une seule et même entité.

Les motivations de ces différents groupes de chercheurs sont très variables. Ainsi, les chercheurs indépendants travaillant dans un cadre universitaire ont tendance à avoir une conception de la recherche beaucoup plus critique que les chercheurs faisant partie d'un service de recherche gouvernemental.

De même qu'il existe de nombreux types différents de recherche et de chercheurs, il y a beaucoup de types différents de décideurs (à des niveaux de décision différents). Parmi les décideurs, on trouve les ministres de l'éducation et autres dirigeants politiques qui prennent des décisions de politique générale de nature à influencer sur l'ensemble du système d'enseignement, ainsi que des fonctionnaires de haut rang qui eux-mêmes prennent des décisions d'une grande portée pour mettre en œuvre les politiques arrêtées par leurs maîtres politiques. En outre, les efforts de décentralisation, l'instauration de liens entre la famille et l'école, et la formation de véritables « partenaires de l'éducation » ont d'importantes incidences sur le processus décisionnel, une proportion croissante des décisions se prenant désormais au niveau de la communauté, de l'établissement ou de la classe, où, par exemple, les décisions de l'enseignant sur des questions comme celle des méthodes pédagogiques peuvent avoir des répercussions considérables sur les résultats scolaires d'un groupe d'enfants donné dans un contexte donné.

Les opinions des décideurs sur la recherche en éducation

Les données présentées ci-après ont principalement deux origines : d'une part, les opinions de décideurs et d'administrateurs de l'éducation de haut rang de dix-neuf pays de la région Asie-Pacifique, recueillies par les auteurs de cet article, au moyen de questions ouvertes, lors d'une réunion organisée récemment à Bangkok par le PROAP/UNESCO² ; d'autre part, les vues des auteurs eux-mêmes, qui tous deux ont l'expérience de la prise de décisions et de la recherche en éducation.

Les décideurs ont fait l'objet d'une enquête en qualité de groupe, mais ils ont aussi été interrogés individuellement, les répondants étant invités à présenter leurs vues sur toute une série de questions. Leurs réponses sont analysées sous cinq rubriques principales : i) l'influence de la recherche en éducation sur la définition des priorités de l'éducation dans leur pays ; ii) leurs attentes concernant l'articulation entre la recherche et la prise des décisions dans le secteur de l'éducation ; iii) les observations témoignant de l'impact général de la recherche en éducation sur la prise de décisions dans leur pays ; iv) leur opinion sur le point de savoir qui devrait choisir les sujets de recherche et à qui doit être confiée la recherche ; et v) les suggestions concrètes concernant la façon d'améliorer les relations entre chercheurs et décideurs.

Bien que les pays concernés par l'enquête soient très divers quant à leur niveau de développement économique, aux particularités de leur système d'éducation, à leurs caractéristiques socioculturelles, etc., la convergence des vues exprimées est

étonnante. Les répondants ont reçu l'assurance que leurs réponses seraient traitées de façon anonyme et qu'aucun d'eux ni aucun pays ne serait cité nommément sans son consentement lors de la publication des données recueillies.

PRIORITÉS DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉDUCATION

L'absence de lien entre la recherche universitaire et le besoin d'informations des administrateurs pour arrêter les politiques et fixer les priorités a été relevée à maintes reprises. Mais, en partie parce que les universitaires semblent se satisfaire de leurs propres découvertes et préfèrent dialoguer avec leurs pairs plutôt que se frotter au monde rude du gouvernement et de la politique, ils n'ont jamais acquis le savoir-faire et la combativité nécessaires pour avoir l'oreille des bureaucrates et orienter leur attention et leurs priorités dans le sens voulu. Aussi est-ce les affaires présentées avec tapage par les médias et suscitant investigations et éclats de voix de la part de la classe politique qui viennent focaliser l'attention des administrateurs sur les problèmes dont on parle le plus, mais qui ne sont pas nécessairement les plus importants.

Les décideurs se sont inquiétés de voir que nombre de décisions sont prises, dans le domaine de l'éducation, sans que l'on fasse suffisamment cas de la recherche, les dirigeants politiques préférant souvent se fier à leur expérience et à leur intuition. L'une des plus graves faiblesses de la plupart des systèmes d'éducation vient de ce que les dirigeants politiques ne sont pas accoutumés à fonder leurs décisions sur les résultats de la recherche. La recherche est importante pour créer une certaine continuité d'un gouvernement à l'autre, mais elle est souvent négligée parce que les partis politiques et les ministres cherchent à mettre en avant leurs théories et leurs idées favorites, généralement inspirées d'une idéologie politique plutôt que de données concrètes (sauf lorsque les données concordent avec l'idéologie).

Ce n'est pas là la seule raison pour laquelle les chercheurs et les institutions universitaires bien souvent ne jouent pas un rôle significatif dans l'influence exercée sur les politiques de l'éducation et les décisions prises au jour le jour par les services du ministère. Quand on examine la manière dont les priorités sont fixées et l'énergie canalisée, on s'aperçoit qu'il y a en scène beaucoup d'autres acteurs qui réussissent à capter l'attention plus efficacement que les chercheurs, à savoir les parlementaires, les dirigeants du gouvernement ou des collectivités locales, les associations de parents et enseignants, les médias et des décideurs de rang subalterne au sein même de l'administration.

Pour comprendre les raisons de cet état de choses, il faut se souvenir que les hauts fonctionnaires de l'administration ne se contentent pas d'analyser les situations et d'élaborer des politiques, bien calés dans leur fauteuil. Dans la plupart des cas, surtout dans les pays en développement, l'analyse et la reformulation des politiques constituent un luxe auquel ils n'ont guère le loisir de se consacrer, car leur temps et leur énergie sont accaparés par une succession perpétuelle de crises et de problèmes auxquels il leur faut trouver d'urgence une solution : grèves d'enseignants ou d'étudiants, manque de crédits, exigences des dirigeants politiques, conflits admi-

nistratifs internes, etc. Lorsqu'ils ne sont pas en train de gérer une crise, les administrateurs emploient leur temps à faire en sorte que le système n'ait pas de défaillance et continue à fonctionner de façon à peu près satisfaisante. Cela suppose des réunions incessantes avec les responsables de l'élaboration des programmes d'enseignement, les autorités scolaires, les éditeurs de manuels, les services de travaux publics, etc.

Pour que la situation change, il faut que les chercheurs identifient et éliminent les obstacles qui empêchent les décideurs d'utiliser les résultats de leurs travaux. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront accroître leur influence sur les décisions relatives à l'éducation. Dans les cas où la position des décideurs est justifiée, les chercheurs devront modifier leurs façons de voir, tandis que, dans d'autres cas, il s'agira peut-être d'améliorer la communication avec les décideurs afin de les convaincre qu'il est de leur intérêt de faire plus de cas de la recherche dans le processus décisionnel.

LES ATTENTES À L'ÉGARD DE LA RECHERCHE

Outil au service des administrateurs, la recherche est censée avoir une double fonction. Habituellement, on y a recours pour étudier un problème particulier (par exemple celui de l'abandon scolaire), afin de déterminer d'abord sa gravité et éventuellement ses causes profondes, et, ensuite, de tester la validité de solutions nouvelles. La plupart des recherches liées à un projet sont de cet ordre.

Mais, sur un plan plus fondamental, la recherche a une fonction prioritaire qui est encore plus cruciale pour les administrateurs, à savoir passer en revue l'ensemble du secteur, en dressant un inventaire précis des divers problèmes qui se posent et en suggérant un ordre de priorité. Ce genre de recherches a pour objet non pas de trouver de meilleurs moyens de faire ce que l'on fait déjà, mais de déterminer quelles choses il vaudrait mieux faire d'abord. Nous avons constaté que cela vaut pour plusieurs ministères de l'éducation avec lesquels nous avons travaillé depuis notre entrée à l'UNESCO. Trop souvent, un ministre ou un haut responsable est motivé par une cause unique ou une grande idée, notamment la perspective de laisser sa marque, et consacre à ce but presque tous ses efforts. Souvent, l'action retenue comme prioritaire est judicieuse, mais d'autres priorités, souvent vitales, sont négligées — et si ce n'est pas une priorité judicieuse, tout le système en pâtit.

Si les administrateurs doivent donc veiller particulièrement à ce que les résultats de ces deux types de recherche soient disponibles et utilisables, il appartient à la communauté des chercheurs de veiller de son côté à ce que son programme de recherche réponde davantage aux préoccupations exprimées par les responsables des politiques, préoccupations qui reflètent elles-mêmes celles des médias, des parlementaires et de l'ensemble de la société. Dans la mesure où leurs recherches seront commanditées au moins implicitement par les décideurs, elles seront assurées de recevoir l'attention qu'elles méritent et d'être vraiment utilisées pour l'élaboration des politiques.

Les décisions doivent souvent être prises rapidement et la recherche est dans bien des cas trop lente à apporter une réponse appropriée. En outre, le décideur, qui doit prendre en considération et concilier toute une série de variables, se trouve

en face d'une situation plus complexe que le chercheur, qui est généralement plus autonome et peut faire ses propres choix. Ce ne sont là que deux des nombreuses différences qui séparent l'univers du chercheur de celui du décideur.

Un grand nombre des répondants ont été d'avis que les décideurs ne prendront la recherche en éducation plus au sérieux que s'ils sont convaincus qu'elle est de nature à leur faciliter la tâche et à leur apporter des éléments qui rendront la décision plus aisée et plus fiable. Autrement dit, le critère au regard duquel les résultats de la recherche seront jugés est un critère éminemment pragmatique.

Pour certains répondants, il serait raisonnable que les chercheurs acceptent, dans le cadre de projets orientés vers l'action, de se soumettre à certaines contraintes théoriques, politiques et pratiques. Il faut aussi qu'ils soient capables d'adopter un mode de pensée tourné vers l'action, au lieu de leur démarche habituelle tournée exclusivement vers la recherche. En acceptant de travailler à des projets de recherche orientés vers l'action, les chercheurs contribueront à façonner les politiques, au lieu de se contenter de les commenter *a posteriori*.

Les chercheurs, ont estimé les personnes interrogées, doivent présenter leurs conclusions sous la forme qui a le plus de chances d'être utile aux décideurs, l'essentiel étant, à cet égard, de ne leur fournir que le minimum d'informations dont ils ont besoin pour leur tâche, sous une forme simple, brève et succincte. La règle d'or est de présenter des conclusions qui soient compréhensibles pour quelqu'un de très occupé. En même temps, des informations plus détaillées doivent aussi être disponibles, pour que les assistants de la personne qui décide puissent vérifier l'exactitude des propositions faites.

IMPACT DE LA RECHERCHE

Les répondants ont estimé qu'en fait l'impact de la recherche sur le processus décisionnel est plus grand qu'on ne le pense généralement, car souvent il n'est pas possible d'identifier cet impact en termes de relation de cause à effet. À titre d'exemple, on a cité les travaux de Basil Bernstein et d'autres auteurs sur les conséquences de l'utilisation en classe de codes linguistiques restreints et élaborés, et leurs effets sur la définition et la distribution de la réussite et de l'échec scolaires, qui favorisent les catégories socio-économiques moyennes et supérieures. Ces travaux ont eu un profond retentissement sur l'opinion publique et sur les vues des décideurs concernant l'éducation et l'enseignement, mais la façon dont leur influence s'est exercée n'est pas immédiatement perceptible ni aisément identifiable.

De l'avis général, la mesure dans laquelle il est fait usage des résultats de la recherche dépend du niveau de la prise de décisions, cet usage n'étant pas le même aux divers niveaux. Dans bien des cas où les décisions se fondent sur des critères politiques, les recherches ne servent à rien. Toutefois, lorsqu'il s'agit de politiques spécifiques dans des domaines comme la recherche-évaluation, la probabilité est plus grande de voir la recherche intégrée au processus décisionnel. Par conséquent, l'utilisation ou la non-utilisation des recherches par les décideurs dépend en partie du type de décision à prendre.

Si la recherche n'a guère d'impact direct sur les décisions prises au niveau politique, elle a, a-t-on estimé, une influence importante sur les décisions prises à des niveaux inférieurs, s'agissant par exemple de l'évaluation des établissements scolaires. Dans de nombreux pays, à mesure que les systèmes d'éducation se décentralisent, la recherche pédagogique acquiert de plus en plus d'importance car, de l'avis général, plus le niveau dans la hiérarchie des décisions est bas, plus grande est la probabilité que la recherche en éducation ait un impact sur le processus décisionnel.

Un répondant a noté que les décideurs de la fonction publique ont généralement conscience de l'importance de la recherche pour la décision, mais qu'un problème se pose lorsque leurs maîtres politiques les poussent à adopter des mesures qui contredisent les données de la recherche. Même si cela doit placer l'administration en situation inconfortable, il lui faut bien, au bout du compte, faire ce qu'exige son supérieur politique, quoi que disent les conclusions de la recherche.

Une autre difficulté tient au fait que l'on introduit souvent des réformes dans l'enseignement sans leur laisser le temps de porter leurs fruits et d'être évaluées : les dirigeants politiques apportent de nouveaux changements avant que l'on ait pu procéder à une évaluation et une analyse appropriées des résultats.

Il est donc nécessaire de convaincre la classe politique, les décideurs et le grand public de la nécessité de fonder les décisions concernant l'éducation sur la recherche, et non pas simplement sur une idéologie politique ou sur l'intuition, et ce dans leur propre intérêt, car leurs décisions auront ainsi plus de chances de donner des résultats positifs.

Toutefois, même lorsque les grandes orientations procèdent d'une idéologie politique, le chercheur peut se rendre utile en trouvant les chemins décisionnels susceptibles d'être efficaces et de mener au succès.

On a fait observer que, dans certains pays où l'administration est centralisée, il existe des liens étroits entre la recherche en éducation et la prise de décisions, dans la mesure où la planification et la gestion de la recherche en éducation sont assurées par un comité relevant de la commission nationale de l'éducation. Les décideurs eux-mêmes aident les chercheurs à identifier et à choisir les questions à étudier, et sont donc manifestement intéressés par le processus et les résultats de la recherche. De leur côté, les chercheurs conseillent les décideurs sur la façon de recueillir des informations sur les divers sujets étudiés. Il a été estimé que tous les pays auraient intérêt à encourager ce genre de dialogue.

CHOIX DES SUJETS DE RECHERCHE

De nombreux ministères de l'éducation se dotent de leur propre service pour effectuer des recherches orientées vers l'action et procéder à une évaluation permanente des résultats de l'enseignement, ce qui montre, a-t-il été estimé, que les décideurs gouvernementaux reconnaissent l'intérêt de la recherche, mais jugent que la plupart des travaux réalisés par des organismes extérieurs ne leur fournissent pas les éléments dont ils ont besoin pour décider de l'orientation des politiques et ne sont pas, en général, présentés sous une forme facile à utiliser. L'un des moyens par lesquels les minis-

tères de l'éducation essaient d'orienter le choix des thèmes de recherche consiste à financer certaines études dans des domaines les intéressant particulièrement.

On a également fait remarquer que les chercheurs et les décideurs du secteur de l'éducation sont soumis à des pressions d'ordres différents, ce qui crée un grave problème de communication. L'une des grandes différences d'approche entre les chercheurs et les décideurs, a-t-on estimé, est que les chercheurs sont soucieux de neutralité dans leurs recherches, alors que beaucoup de décideurs ont au départ une opinion clairement orientée, qu'ils souhaitent voir justifiée ou confirmée par les chercheurs. Les attentes des deux groupes divergent donc sensiblement. Il faudrait par conséquent trouver une solution efficace à ce problème.

Dans la pratique, de nombreux décideurs constatent qu'ils ne sont amenés à procéder à une analyse plus systématique que lorsqu'ils doivent initier ou évaluer une étude sectorielle ou sous-sectorielle conditionnant un investissement important, souvent lié à un prêt ou à une subvention en provenance d'une source extérieure. Les bailleurs de fonds ayant à justifier du bien-fondé des projets auprès de leurs mandants d'une façon cohérente et argumentée, ils se voient obligés de demander aux décideurs nationaux de produire les données de recherche et les analyses nécessaires pour justifier des interventions d'envergure.

Il s'ensuit en pratique que les seuls travaux de recherche auxquels s'intéressent systématiquement certains décideurs à l'échelon le plus élevé sont ceux qui sont demandés et réalisés pour des projets de grande ampleur, financés à l'aide de ressources extérieures, et ce, paradoxalement, dans des pays où les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, ainsi que les centres de recherche, sont nombreux.

On a beaucoup débattu des avantages et des inconvénients d'unités de recherche internes établies au sein même des services d'un ministère de l'éducation, soit que l'unité de recherche est rattachée au bureau de planification du ministre, soit qu'elle constitue un institut de recherche en éducation quasi autonome doté de son propre organe de direction. Dans un cas comme dans l'autre, un tel organisme ne peut être efficace que dans la mesure où il associe à ses travaux des institutions scientifiques extérieures, au lieu d'essayer de tout faire par lui-même, au risque de se voir soupçonné de produire des résultats destinés à justifier *a posteriori* des décisions déjà prises à des échelons plus élevés.

L'avis a également été émis que les travaux de recherche sont trop nombreux et menés par un trop grand nombre d'institutions différentes, et que les efforts devraient être mieux ciblés et plus concentrés. Dans beaucoup de pays, le gouvernement a entrepris de jouer un rôle plus actif dans le financement de la recherche et, dans la mesure où il tient ainsi les cordons de la bourse, son influence sur l'établissement du programme de recherches et des priorités est considérable.

AMÉLIORER LA LIAISON ENTRE LA RECHERCHE ET LA PRISE DE DÉCISIONS

Les décideurs interrogés ont émis l'avis que, dans les universités, les chercheurs se soucient trop rarement de la liaison à établir entre leurs recherches et le « monde

réel ». L'un des moyens par lesquels les gouvernements s'efforcent de surmonter cet obstacle consiste à financer des projets de recherche qu'ils jugent particulièrement importants ou pertinents.

On a relevé l'insuffisance des ressources, qui rend difficile la réalisation de recherches sur toutes les questions jugées importantes. D'autre part, les travaux de recherche externes se présentent souvent sous une forme qui n'est pas facilement accessible et utilisable pour le décideur. Décideurs et chercheurs devraient nouer un dialogue plus étroit pour faire en sorte de raisonner dans le même sens.

Des partenariats plus étroits devraient également s'instaurer à la fois entre décideurs et chercheurs, avec la participation de groupes tels que les enseignants et les membres de la communauté locale.

On a aussi fait valoir que, pour servir à étayer les politiques, les recherches doivent être utiles, accessibles, de haute qualité, pertinentes et réalisées en temps opportun. Les décideurs se sont plaints que les chercheurs ne leur donnent pas les réponses dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin. L'action politique a son calendrier propre et le besoin de conseils ne peut pas toujours attendre que les données requises aient été recueillies dans les règles de l'art.

Les répondants ont souscrit à l'opinion de certains auteurs (Schaeffer et Nkinyangi, 1983 ; Bray, dans Banque asiatique de développement, 1996) qui font valoir que, puisque la recherche est au moins en partie un phénomène culturel lié à des modèles idéologiques et communicationnels, l'environnement de la recherche et de l'élaboration des politiques, en Asie, diffère à des égards importants de celui que l'on trouve dans d'autres régions du monde. Ils ont reconnu qu'en Asie les hauts responsables des politiques tendent à juger inacceptables et insultants l'examen critique et la remise en question de certains postulats de base, surtout s'il s'agit de recherches qui risquent de nuire à l'harmonie sociale et de faire perdre la face au décideur en cause.

C'est là une situation généralement très différente de celle qui existe dans les pays occidentaux, où l'on encourage habituellement la critique et où les responsables ne sont pas censés se sentir visés personnellement. En outre, il a été noté dans les réponses qu'en Asie les décideurs de sexe masculin acceptent particulièrement mal la contestation émanant de chercheurs de sexe féminin ou de personnes plus jeunes qu'eux ou occupant un rang inférieur dans la hiérarchie. Il faudra se pencher sur cette question si l'on veut que la recherche contribue à la prise de décisions.

Le débat sur la recherche et l'élaboration des politiques fait ressortir la nécessité de préciser plus explicitement où doit se situer le dialogue entre chercheurs et décideurs dans le contexte plus large de la gestion des lourdes démocraties de la région Asie-Pacifique.

Résumé et conclusions

Il est incontestable que la recherche en éducation peut apporter une contribution importante à la formulation et à l'analyse des politiques. Toutefois, dans la région Asie-Pacifique, beaucoup de décideurs et d'administrateurs du secteur de l'éducation semblent à l'heure actuelle fermement convaincus que la recherche en éducation a encore beaucoup de progrès à faire avant de réaliser toutes ses potentialités.

Pour améliorer l'état existant des choses, toutes les parties concernées doivent examiner d'un œil critique la relation actuelle entre la recherche et la formulation des politiques en vue d'identifier des moyens constructifs et réalistes qui permettent aux décideurs et aux chercheurs en éducation de travailler ensemble de la manière la plus efficace possible.

Les participants à la réunion de l'UNESCO mentionnée plus haut sont tombés d'accord sur la conduite que devraient tenir les chercheurs pour améliorer leurs relations avec les décideurs et accroître leurs chances de voir les résultats de leurs recherches pris en compte par les autorités responsables de l'éducation. À cet égard, il leur a paru indispensable que les chercheurs soient plus attentifs aux points suivants :

- les recherches devraient porter sur des sujets qui intéressent les décideurs ;
- les chercheurs devraient indiquer clairement les conséquences à tirer de leurs travaux pour l'action ;
- les recherches devraient être de haute qualité et fondées sur une méthodologie rigoureuse ;
- les conclusions avancées par les chercheurs devraient être réalistes, compte tenu des données recueillies et de la méthodologie adoptée ; et
- les résultats des recherches devraient être présentés sous une forme précise, concise et concrète.

Ils ont estimé que, de leur côté, les décideurs devraient se montrer plus réceptifs à la contribution que la recherche peut apporter à l'amélioration de la pratique éducative, au lieu de l'écarter d'emblée comme dépourvue de pertinence, ainsi qu'ils le font souvent aujourd'hui.

Certes, il ne sera pas facile de surmonter les divergences qui séparent depuis longtemps les chercheurs et les décideurs dans les domaines évoqués dans cet article, mais les répondants à l'enquête se sont accordés à estimer que toutes les parties intéressées devraient collaborer de manière plus constructive à l'utilisation la plus efficace possible des ressources disponibles au niveau de la recherche et de la prise de décisions, en vue de contribuer à améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation dans la région Asie-Pacifique.

Notes

1. Le présent article traite des relations entre la recherche et les administrateurs de tous niveaux, qu'il s'agisse des responsables de la formulation des politiques ou des décideurs. Ces deux termes sont donc utilisés de façon interchangeable dans l'article.
2. Séminaire régional sur l'identification des problèmes et des priorités en matière de gestion, d'élaboration des politiques et d'information dans le domaine de l'éducation, 1997-2001, organisé par le PROAP/UNESCO à Bangkok (Thaïlande) du 7 au 9 mai 1997. Ont participé au séminaire les pays suivants : Bangladesh, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizistan, Malaisie, Maldives, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République de Corée, République démocratique populaire lao, Sri Lanka, Thaïlande et Viet Nam.

Références

- Anderson, D. S. ; Biddle, B. J. (dir publ.). 1991. *Knowledge for policy : improving education through research* [Connaître pour décider : améliorer l'éducation grâce à la recherche]. Londres, The Falmer Press.
- Australian Council for Educational Research ; Centre Asie-Pacifique d'innovation éducative en vue du développement. 1996. *Educational research in the Asia-Pacific region : report on the UNESCO-ACEID/ACER Asia-Pacific regional seminar, 1-5 May 1995* [La recherche en éducation dans la région Asie-Pacifique : rapport sur le séminaire régional UNESCO-ACEID/ACER, 1^{er}-5 mai 1995]. Melbourne, ACER.
- Banque asiatique de développement. 1996. *Case studies in education research and policy* [Études de cas sur la recherche pédagogique et la formulation des politiques en éducation]. Manille, BAD.
- Brown, S. 1994. « Research in education : what influence on policy and practice ? » [La recherche en éducation : quelle influence sur les politiques et la pratique ?]. *Knowledge and policy : the international journal of knowledge transfer* (New-Brunswick, New Jersey), vol. 7, n° 4, p. 94-107.
- Bureau international d'éducation ; Institut national de recherche pédagogique du Japon. 1995. *Educational reform and educational research : new challenges in linking research, information and decision-making* [Réforme éducative et recherche en éducation : nouveaux défis posés par l'articulation de la recherche, de l'information et de la prise de décisions]. Genève, BIE.
- Hallinan, M. T. 1996. « Bridging the gap between research and practice » [Comblent le fossé entre la recherche et la pratique]. *Sociology of education* (Washington, D. C.), n° 69, p. 131-134.
- Harlen, W. 1996. *Educational research and educational reform* [Recherche pédagogique et réforme de l'éducation]. (Document présenté à une conférence internationale célébrant le cinquantenaire de la National Foundation for Educational Research [NFER], décembre, Royaume-Uni.)
- Husén, T. ; Kogan, M. 1984. *Educational research and policy : how do they relate ?* [Recherche en éducation et formulation des politiques : quels sont leurs rapports ?] Oxford, Pergamon Press.
- McGaw, B. 1996. « Linking educational research with policy and practice » [Articuler la recherche en éducation avec les politiques et la pratique]. *ACER newsletter* (Hawthorn, Australie), n° 85, automne.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 1994. *L'enseignement dans un contexte international nouveau*. Paris, OCDE. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.
- . 1995. *La recherche et le développement en matière d'enseignement. Tendances, résultats et défis*. Paris, OCDE. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.
- . 1996. *Les bases de connaissances pour l'éducation*. Paris, OCDE. Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.
- Shaeffer, S. ; Nkinyangi, J. (dir. publ.). 1983. *Educational research environments in the developing world* [Les milieux de la recherche en éducation dans le monde en développement]. Ottawa, Centre de recherche pour le développement international.
- Shavelson, R. J. 1988. « Contributions of educational research to policy and practice : constructing, challenging, changing cognition » [Contributions de la recherche en éducation aux politiques et à la pratique : construire, remettre en question, modifier la cognition]. *Educational researcher* (Washington, D. C.), vol. 17, n° 7, octobre, p. 4-22.

INDEX

Volume XXVII, 1997	N° 1, 1997, p. 3-189
	N° 2, 1997, p. 193-362
	N° 3, 1997, p. 365-519
	N° 4, 1997, p. 523-712

- | | |
|---|---|
| <p>AGUERRONDO, I. Peut-on offrir une éducation de qualité à moindre coût ?, 333</p> <p>ALLIAUD, A. ; DAVINI, M. C. Qui choisit d'être instituteur aujourd'hui en Argentine ?, 161</p> <p>ANDRÁS, B. Hongrie : priorités, partenariats, mise en œuvre, 619</p> <p>BEYER, L. E. William Heard Kilpatrick (1871-1965), 501</p> <p>BHOLA, H. S. Projections de la politique préconisée pour l'éducation des adultes dans le rapport Delors, 217</p> <p>BRUMMELHUIS, A. TEN ; PLUMP, T. ; PELGRUM, W. J. Nouvelles approches de l'enseignement, de l'apprentissage et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation, 457</p> <p>BRUNDSCHWIG GRAF, M. Suisse : le monde change, l'école se transforme progressivement, elle aussi, 585</p> <p>BURNETT, N. ; PATRINOS, H. A. L'éducation et l'évolution de l'économie mondiale : nécessité d'une réforme, 235</p> <p>CAMARGO ABELLO, M. Graines de violence : faut-il incriminer l'école ?, 479</p> <p>CAMPS, V. Éduquer pour la démocratie, 527</p> <p>CARTON, M. ; TAWIL, S. Introduction au dossier, 19</p> <p>COMELIAU, C. Les défis de la mondialisation, 27</p> <p>DAVINI, M. C. ; ALLIAUD, A. Qui choisit d'être instituteur aujourd'hui en Argentine ?, 161</p> | <p>DECIBE, S. B. Argentine : les priorités du secteur de l'éducation et son processus de définition, 637</p> <p>DELACÔTE, G. La réalité augmentée ? 285</p> <p>DOMÈNECH I MIRA, J. Joseph Calasanz (1557-1648), 349</p> <p>GARDNER, H. Encourager la diversité en personnalisant l'éducation : les conséquences d'une nouvelle appréhension de l'intelligence humaine, 369</p> <p>HADDAD, W. D. La mondialisation de l'économie et ses implications pour l'enseignement et la formation professionnelle, 33</p> <p>HEINONEN, O.-P. Finlande : la restructuration de l'enseignement supérieur, 605</p> <p>HEYNEMAN, S. P. Croissance économique et échange international d'idées sur la réforme de l'éducation, 535</p> <p>HUGHES, PH. L'éducation et le travail : dialogue entre deux mondes, 7</p> <p>HUSÉN, T. Programme pour l'éducation de citoyens du monde, 211</p> <p>KHVILON, E. Introduction au dossier, 391</p> <p>KINELEV, V. G. Éducation et civilisation, 395</p> <p>LÉVY, P. Éducation et formation : nouvelles technologies et intelligence collective, 267</p> <p>LOUIS, F. Le travail en réseau et l'utilisation des technologies de l'information dans le système éducatif français, 305</p> <p>MALLAMPALLY, P. Sociétés transnationales et mise en valeur des ressources humaines, 57</p> <p>MARCHESI, A. Espagne, le processus de décision dans la réforme de l'enseignement, 593</p> |
|---|---|

- MACLEAN, R. ; ORDOÑEZ, V. Asie : l'impact de la recherche en éducation sur la prise de décisions, 701
- MASRI, M. W. Jordanie : la dynamique du processus de décision dans le secteur de l'éducation, 681
- MARTINS, Z. Mozambique : considérations sur la recherche en sciences de l'éducation, formulation des politiques et prise de décisions, 671
- MCGINN, N. F. La mondialisation et ses effets sur les systèmes d'enseignement nationaux, 41
- MCGINN, N. F. Pour une autre stratégie d'aide internationale à l'éducation, 245
- MITRI, T. Le dialogue interreligieux et interculturel dans l'espace méditerranéen à l'heure de la mondialisation, 131
- MONROY HENAO, B. ; OCHOA, M. L. Les réseaux peuvent-ils contribuer à la modernisation de l'école ? Le réseau de chercheurs ruraux du Tolima (Colombie), 295
- MOTSOALEDI, P. A. La pénétration des nouvelles technologies dans les pays en développement : hégémonie culturelle ou échange ?, 409
- MOURA CASTRO, C. DE. Amérique latine : la lutte entre les emprunts et la création originale, 117
- NDOYE, M. Mondialisation, développement endogène et éducation en Afrique, 85
- NDOYE, M. Sénégal : définition et mise en œuvre des priorités du secteur de l'éducation, 661
- OCHOA, M. L. ; MONROY HENAO, B. Les réseaux peuvent-ils contribuer à la modernisation de l'école ? Le réseau de chercheurs ruraux du Tolima (Colombie), 295
- ORDOÑEZ, V. ; MACLEAN, R. Asie : l'impact de la recherche en éducation sur la prise de décisions, 701
- PATRINOS, H. A. ; BURNETT, N. L'éducation et l'évolution de l'économie mondiale : nécessité d'une réforme, 235
- PELGRUM, W. J. ; PLOMP, T. ; BRUMMELHUIS, A. TEN. Nouvelles approches de l'enseignement, de l'apprentissage et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation, 457
- POELCHAU, H.-W. Nouvelles technologies de l'information : la coopération internationale vue d'Allemagne, 419
- PLOMP, T. ; BRUMMELHUIS, A. TEN ; PELGRUM, W. J. Nouvelles approches de l'enseignement, de l'apprentissage et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation, 457
- POWER, C. N. L'éducation : moyen ou fin ? bref aperçu du rapport Delors et ce qu'il implique pour la rénovation de l'éducation, 197
- RHARADE, A. Les réformes éducatives au Kenya, 173
- SENDOV, B. Vers une sagesse universelle à l'ère de la numérisation et de la communication, 443
- SCHIEFELBEIN, E. Chili : comment trouver un consensus pour conduire une réforme durable de l'éducation, 645
- SHADRIKOV, V. D. Fédération de Russie : l'humanisation de l'éducation, 627
- SOROUR, A. F. Égypte : stratégie pour la réforme de l'éducation, 693
- TAWIL, S. ; CARTON, M. Introduction au dossier, 19
- TEDESCO, J. C. Le changement en éducation du point de vue des décideurs, 575
- TILAK, J. B. G. Les effets de l'ajustement sur l'éducation : l'expérience asiatique, 91
- VALENTE, J. A. Le rôle des ordinateurs dans l'éducation : savoir-faire *et* compréhension, 431
- YAGHI, H. M. L'enseignement et l'ordinateur au Liban : situation présente et comparaison avec quelques autres pays, 317
- YOGEV, A. La formation continue des enseignants en milieu scolaire dans les pays en développement et dans les pays industrialisés : étude comparée des politiques, 139

Pour vous abonner à
Perspectives
la revue trimestrielle d'éducation comparée

Il vous suffit de remplir le bon de commande ci-dessous et de l'envoyer par la poste ou par télécopie à :

Jean De Lannoy, Service des ventes, Avenue du Roi 202, 1190 Bruxelles, Belgique.

Tél. : (32) 2 538 43 08 ; Fax : (32) 2 538 08 41 ;

Courrier électronique : jean.de.lannoy@infoboard.be

Internet : <http://www.jean-de-lannoy.be>

OUI, je désire souscrire un abonnement à *Perspectives, revue trimestrielle d'éducation comparée* de l'UNESCO.

Version linguistique (prière de cocher la case appropriée) :

☐ Édition française ☐ Édition anglaise ☐ Édition espagnole

Tarifs annuels d'abonnement (prière de cocher la case appropriée) :

☐ Particuliers ou institutions de **pays développés**, 180 FF (le numéro séparé : 60 FF)

☐ Particuliers ou institutions de **pays en développement**, 90 FF (le numéro séparé : 30 FF)

Je joins mon paiement sous forme :

☐ d'un chèque en francs français, sur une banque domiciliée en France, à l'ordre de
« DE LANNOY — Abonnement UNESCO »

☐ de carte de crédit Visa/Eurocard/Mastercard/Diners/American Express :

N° Date d'expiration.....

☐ de bons de livres de l'UNESCO

Nom :

.....

Adresse :

.....

.....

(Prière d'écrire à la machine ou en majuscule d'imprimerie)

Signature : Date :

Pour plus de renseignements au sujet d'autres versions linguistiques de *Perspectives*, s'adresser au Bureau international d'éducation, Unité des publications, Case postale 199, 1211 Genève 20, Suisse. Courrier électronique : j.fox@ibe.unesco.org

Pour un complément d'information sur les publications de l'UNESCO en général : Éditions de l'UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 PARIS CEDEX 15, France. Tél. : (33) 1-45.68.10.00 ; Fax : (33) 1-45.68.57.41 ; Internet : <http://www.unesco.org/publishing>

Agents de vente des publications de l'UNESCO

AFRIQUE DU SUD : Van Schaik Bookstore (Pty) Ltd, P.O. Box 2355, BELLVILLE 7530.

ALBANIE : « Ndermarria e perhapjes se librit », TIRANA.

ALGÉRIE : Entreprise nationale du livre (ENAL), 3, boulevard Zirout Youcef, ALGER.

ALLEMAGNE : UNO-Verlag, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 BONN 1, tél. : (0228) 21 29 40, fax : (0228) 21 74 92 ; S. Karger GmbH, Abt. Buchlandlung, Lörracher Strasse 16 A, D-W 7800 FREIBURG, tél. : (0761) 45 20 70, fax : (0761) 452 07 14 ; LKG mbH, Abt.

Internationaler Fachbuchersand, Prager Strasse 16, D-O 7010 Leipzig. *Pour les cartes scientifiques* : Internationales Landkartenhaus GeoCenter, Schockenriedstr. 44, Postfach 800830, D-70565 STUTTGART, tél. : (0711) 788 93 40, fax : (0711) 788 93 54. *Pour « Le Courrier de l'UNESCO »* : Deutscher UNESCO-Vertrieb, Basaltstrasse 57, D-W 5300 BONN 3.

ANGOLA : Distribuidora Livros e Publicações, Caixa postal 2848, LUANDA.

ANTIGUA-ET-BARBUDA : National Commission of Antigua and Barbuda, c/o Ministry of Education, Church Street, St JOHNS, Antigua.

ANTILLES NÉERLANDAISES : Van Dorp-Eddine N.V., P.O. Box 3001, Willemstad, CURAÇAO.

ARGENTINE : Librería « El Correo de la UNESCO », EDILYR S.R.L., Tucumán 1685, 1050 BUENOS AIRES, tél. : 40 05 12, 40 85 94, fax : (541)956 1985.

AUSTRALIE : Educational Supplies Pty Ltd, P.O. Box 33, BROOKVALE 2100, N.S.W., fax : (612) 905 52 09 ; Hunter Publications, 58A Gipps Street, COLLINGWOOD, Victoria 3066, tél. : (3) 417 53 61, fax : (613) 419 71 54 ; Gray International Booksellers, 3/12 Sir Thomas Mitchell Road, BONDI BEACH, New South Wales 2026, tél./fax : (61-2) 30 41 16. *Cartes et atlas scientifiques seulement* : Australian Mineral Foundation Inc., 63 Conyngham Street, GLENSIDE, South Australia 5065, tél. : (618) 379 04 44, fax : (618) 379 46 34.

AUTRICHE : Gerold & Co., Graben 31, A-1011 VIENNE, tél. : 55 35 01 40, fax : 512 47 31 29.

BAHREÏN : United Schools International, P.O. Box 726, BAHRAIN, tél. : (973) 23 25 76, fax : (973) 27 22 52.

BANGLADESH : Karim International, G.P.O. Box 2141, 64/1 Monipuri Para, Tejgaon, Farmgate, DHAKA 1215, tél. : 32 97 05, fax :

(880-2) 81 61 69.

BARBADE : University of the West Indies Bookshop, Cave Hill Campus, P.O. Box 64, BRIDGETOWN, tél. : 424 54 76, fax : (809) 425 13 27.

BELGIQUE : Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1060 BRUXELLES, tél. : 538 51 69, 538 43 08, fax : 538 08 41.

BÉNIN : Librairie Notre-Dame, B.P. 307, COTONOU.

BOLIVIE : Los Amigos del Libro, Mercado 1315, Casilla postal 4415, LA PAZ, y Avenida de las Heroínas E-3011, Casilla postal 450, COCHABAMBA, tél. : 285 17 79, fax : (5912) 285 25 86, (59142) 616 14 08.

BOTSWANA : Botswana Book Centre, P.O. Box 91, GABORONE.

BRÉSIL : Fundação Getúlio Vargas, Editora, Diviso de Vendas, Caixa postal 9.052-ZC-02, Praia de Botafogo 188, 22253-900 RIO DE JANEIRO (RJ), tél. : (21) 551 52 45, fax : (5521) 551 78 01 ; Livraria Nobel, S.A., Divisao Biblioteca, R. Maria Antonia, 108, 01222-010 SÃO PAULO (SP), tél. : 257 21 44/876 28 22, fax : (55-11) 257 21 44/876 69 88.

BULGARIE : Hemus, Kantora Literatura, Boulevard Rousky 6, SOFIA.

BURKINA FASO : SOCIFA, 01 B.P. 1177, OUAGADOUGOU.

CAMEROUN : Commission nationale de la République du Cameroun pour l'UNESCO, B.P. 1600, YAOUNDE ; Librairie des Éditions Clé, B.P. 1501, YAOUNDE.

CANADA : Édition Renouf Ltée, 1294, rue Algoma, OTTAWA, Ont. K1B 3W8, tél. : (613) 741-4333, fax : (613) 741-5439. *Librairies* : 71 1/2 Sparks Street, OTTAWA, et 12 Adelaide Street West, TORONTO, Bureau de ventes : C.P. 291 MONTRÉAL, P.Q. H9H 4K0, tél./fax : (514) 624-5314.

CAP-VERT : Instituto Caboverdiano do Livro, Caixa postal 158, PRAIA.

CHILI : Editorial Universitaria S.A., Departamento de Importaciones, María Luisa Santander 0447, Casilla postal 10220, SANTIAGO, fax : (562) 209 94 55, 204 90 58.

CHINE : China National Publications Import and Export Corporation, 16 Gongti E. Road, Chaoyang District, P.O. Box 88, BEIJING, 100704, tél. : (01) 506 6688, fax : (861) 506 3101.

CHYPRE : « MAM », Archbishop Makarios 3rd Avenue, P.O. Box 1722, NICOSIA.

COLOMBIE : ICYT – Información Científica y

Técnica, Ave. 15 n.º 104-30, Oficina 605, Apartado aéreo 47813, BOGOTÁ, tél. : 226 94 80, fax: (571) 226 92 93; **Infoenlace Ltda.**, Carrera 6, n.º 51-21, Apartado 34270, BOGOTÁ, D.C., tél. : (57-1) 285 27 98, fax : (57-1) 310 75 85

COMORES : Librairie Masiwa, 4, rue Ahmed-Djoumoui, B.P. 124, MORONI.

CONGO : Commission nationale congolaise pour l'UNESCO, B.P. 493, BRAZZAVILLE ; **Librairie Raoul**, B.P. 160, BRAZZAVILLE.

CORÉE, RÉPUBLIQUE DE : Korean National Commission for UNESCO, P.O. Box Central 64, SÉOUL, tél. : 776 39 50/47 54, fax : (822) 568 74 54 ; **librairie : Sung Won Building**, 10th Floor, 141, SamSung-Dong, KangNam-Ku, 135-090 SÉOUL.

COSTA RICA : Distribuciones dei LTDA., Apartado postal, 447-2070 Sabanilla, SAN JOSÉ, tél. : 25 37 13, fax : (50-6) 253 15 41.

CÔTE D'IVOIRE : Librairie des Éditions UNESCO, Commission nationale ivoirienne pour l'UNESCO, 01 B.P. V 297, ABIDJAN 01 ; **Centre d'édition et de diffusion africaines (CEDA)**, B.P. 541, ABIDJAN 04 Plateau ; **Presses universitaires et scolaires d'Afrique (PUSAF)**, 1, rue du Docteur Marchand, ABIDJAN Plateau 08 (adresse postale : B.P. 177 Abidjan 08), tél. : (255) 41 12 71, fax (att. Cissé Daniel Amara) : (255) 44 98 58.

CROATIE : Mladost, Ilica 30/11, ZAGREB.

CUBA : Ediciones Cubanas, O'Reilly n.º 407, LA HABANA.

DANEMARK : Munksgaard Book and Subscription Service, P.O. Box 2148, DK-1016, KØBENHAVN K, tél. : 33 12 85 70, fax : 33 12 93 87.

ÉGYPTÉ : UNESCO Publications Centre, 1 Talaat Harb Street, CAIRO, fax: (202) 392 25 66 ; **Al-Ahram Distribution Agency**, Marketing Dept., Al-Ahram New Building, Galaa Street, CAIRO, tél. : 578 60 69, fax : (20-2) 578 60 23, 578 68 33, et Al-Ahram Bookshops : Opera Square, LE CAIRE, Al-Bustan Center, Bab El-Look, LE CAIRE.

EL SALVADOR : Clásicos Roxsil, 4a. Av. Sur 2-3, SANTA TECLA, tél. : (50-3) 28 12 12, 28 18 32, fax : (50-3) 228 12 12.

ÉMIRATS ARABES UNIS : Al Mutanabbi Bookshop, P.O. Box 71946, ABU DHABI, tél. : 32 59 20, 34 03 19, fax : (9712) 31 77 06 ; **Al Batra Bookshop**, P.O. Box 21235, SHARJAH, tél. : (971-6) 54 72 25.

ÉQUATEUR : Librería FLASCO - Sede Ecuador, av. Patria y Ulpiano Páez (esquina), QUITO, tél. : 542 714/231 806, fax : (593-2) 566 139.

ESPAGNE : Mundi-Prensa Libros S.A., Apartado 1223, Castelló 37, 28001 MADRID, tél. : (91) 431 33 99, fax : (341) 575 39 98, **Ediciones Liber**, Apartado 17, Magdalena 8, ONDÁRROA (Vizcaya), tél. : (34-4) 683 06 94 ; **Librería de la Generalitat de Catalunya**, Palau

Moja, Rambla de los Estudios 118, 08002 BARCELONA, tél. : (93) 412 10 14, fax : (343) 412 18 54 ; **Librería de la Generalitat de Catalunya**, Gran Via de Jaume I, 38, 17001 GIRONA ; **Librería de la Generalitat de Catalunya**, Rambla d'Arago, 43, 25003 LERIDA, tél. : (34-73) 28 19 30, fax : (34-73) 26 10 55 ; **Librería Internacional AEDOS : Consejo de Ciento 391**, 08009 BARCELONA, tél. : (93) 488 34 92 ; **Amigos de la UNESCO — Pais Vasco**, Alda. Urquijo, 62, 2.º izd., 48011 BILBAO, tél. : (344) 427 51 59/69, fax : (344) 427 51 49.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : UNIPUB, 4611-F Assembly Drive, LANHAM, MD 20706-4391, tél. toll-free : 1-800-274-4888, fax : (301) 459-0056 ; **Librairie des Nations Unies**, NEW YORK, NY 10017, tél. : (212) 963 76 80, fax : (212) 963 49 70.

ÉTHIOPIE : Ethiopian National Agency for UNESCO, P.O. Box 2996, ADDIS ABABA.

FINLANDE : Akateeminen Kirjakauppa, Keskuskatu 1, SF-00101 HELSINKI 10, tél. : (358) 01 21 41, fax : (358) 01 21 44 41 ; **Suomalainen Kirjakauppa Oy**, Koivuvaarankuja 2, SF-01640 VANTAA 64, tél. : (358) 08 52 751, fax : (358) 085-27888.

FRANCE : Grandes librairies universitaires et Librairie de l'UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, tél. : 01 45 68 22 22.

Commandes par correspondance : Éditions UNESCO, Division de la promotion et des ventes, 7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, téléfax : 01 42 73 30 07, télex : 204461 Paris. **Pour les périodiques : Service des abonnements**, UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 PARIS Cedex 15, tél. : 01 45 68 45 64/65/66, téléfax: 01 42 73 30 07, télex : 204461 Paris. **Pour les cartes scientifiques : CCGM**, 77, rue Claude Bernard, 75005 PARIS, tél. : (33) 01 47 07 22 84, fax : (33) 01 43 36 76 55.

GHANA : Presbyterian Bookshop Depot Ltd, P.O. Box 195, ACCRA ; **Ghana Book Suppliers Ltd**, P.O. Box 7869, ACCRA ; **The University Bookshop of Ghana**, ACCRA ; **The University Bookshop of Cape Coast** ; **The University Bookshop of Legon**, P.O. Box 1, LEGON.

GRÈCE : Eleftheroudakis, Nikkis Street 4, ATHÈNES, tél. : (01) 3222-255, fax : (01) 323 98 21 ; **Librairie H. Kauffmann**, 28, rue du Stade, ATHÈNES, tél. : (03) 322 21 60, (03) 325 53 21, (03) 323 25 45 ; **Commission nationale hellénique pour l'UNESCO**, 3 rue Akadimias, ATHÈNES ; **John Mihalopoulos & Son S.A.**, 75 Hermou Street, P.O. Box 73, THESSALONIQUE, tél. : (031) 27 96 95 et (031) 26 37 86, fax : (031) 26 85 62.

GUATEMALA : Comisión Guatemalteca de Cooperación con la UNESCO, 3.a avenida 10-29, zona 1, Apartado postal 2630, GUATEMALA.

GUINÉE : Commission nationale guinéenne pour l'UNESCO, B.P. 964, CONAKRY.

GUINÉE-BISSAU : Instituto Nacional do Livro e do Disco, Conselho Nacional da Cultura,

Avenida Domingos Ramos n.° 10-A, B.P. 104, BISSAU.

HAÏTI : Librairie La Pléiade, 83, rue des Miracles, B.P. 116, PORT-AU-PRINCE.

HONDURAS : Librería Navarro, 2.a avenida n.° 201, Comayagüela, TEGUCIGALPA; Librería Guaymuras, Avenida Cervantes, TEGUCIGALPA, tél. : 22 41 40, fax : (504) 38 45 78.

HONG KONG : Swindon Book Co., 13-15 Lock Road, KOWLOON, tél. : 366 80 01, 367 87 89, fax : (852) 739 49 75.

HONGRIE : Librorade KFT, Pesti UT. 237, BUDAPEST.

INDE : UNESCO Regional Office, 8, Poorvi Marg, Vasant Vihar, NEW DELHI 110057, tél. : (91-11) 6773 10, 6763 08, fax : (91-11) 687 33 51; Oxford Book & Stationery Co., Scindia House, NEW DELHI 110001, tél. : (91-11) 331 58 96, 331 53 08, fax : (91-11) 332 26 39; UBS Publishers Distributors Ltd, 5 Ansari Road, P.O. Box 7015, NEW DELHI 110002, fax : (91-11) 327 65 93; The Bookpoint (India) Limited, 3-6-272, Himayatnagar, HYDERABAD 500 029, AP, tél. : 23 21 38, fax : (91-40) 2403 93, et The Bookpoint (India) Limited, Kamani Marg, Ballard Estate, BOMBAY 400038, Maharashtra, tél. : 261 19 72.

INDONÉSIE : PT Bhratara Niaga Media, Jalan. Oto Iskandardinata III/29, JAKARTA 13340, tél./fax : (6221) 81 91 858; Indira P.T., P.O. Box 181, Jl. Dr Sam Ratulangi 37, JAKARTA PUSAT, tél./fax : (6221) 629 77 42.

IRAN, RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D' : Iranian National Commission for UNESCO, Shahid Eslamieh Bldg, 1188 Enghelab Avenue, P.O. Box 11365-4498, TÉHÉRAN 13158, tél. : (9821) 640 83 55, fax : (9821) 646 83 67.

IRLANDE : TDC Publishers, 28 Hardwicke Street, DUBLIN 1, tél. : 74 48 35, 72 62 21, fax : 74 84 16; Educational Company of Ireland Ltd, P.O. Box 43A, Walkinstown, DUBLIN 12.

ISLANDE : Bokabud, Mals & Menningar, Laugavegi 18, 101 REYKJAVIK, tél. : (354-1) 242 42, fax : (354-1) 62 35 23.

ISRAËL : Steimatzky Ltd, 11 Hakishon Street, P.O. Box 1444, BNEI BRAK 51114, tél. : (9723) 579 45 79, fax : (9723) 579 45 67; R.O.Y. International, 31 Habarzel Street, 3rd floor, Ramat Hayal, TEL AVIV 69710 (adresse postale : P.O. Box 13056, TEL AVIV 61130), tél. : (9723) 49 78 02, fax : (9723) 49 78 12; TERRITOIRES ET PAYS VOISINS : INDEX Information Services, P.O.B. 19502, JÉRUSALEM, tél. : (972-2) 27 12 19, fax : (972-2) 27 16 34.

ITALIE : LICOSA (Libreria Commissionaria Sansoni S.p.A.), via Duca di Calabria, 1/1, 50125 FLORENCE, tél. : (055) 64 54 15, fax : (055) 64 12 57; via Bartolini 29, 20155 MILAN; FAO Bookshop, via delle Terme di Caracalla, 00100 ROME, tél. : 57 97 46 08, fax : 578 26 10; ILO Bookshop, Corso Unità d'Italia 125, 10127 TURIN, tél. : (011) 69 36 1, fax : (011) 63 88 42.

JAMAÏQUE : University of the West Indies Bookshop, Mona, KINGSTON 7, tél. : (809) 927 16 60-9, ext. 2269 et 2325, fax : (809) 997 40 32.

JAPON : Eastern Book Service Inc., 3-13 Hongo 3-chome, Bunkyo-ku, TOKYO 113, tél. : (03) 3818-0861, fax : (03) 3818-0864.

JORDANIE : Jordan Distribution Agency, P.O. Box 375, AMMAN, tél. : 63 01 91, fax : (9626) 63 51 52; Jordan Book Centre Co. Ltd, P.O. Box 301, Al-Jubeiha, AMMAN, tél. : 67 68 82, 60 68 82, fax : (9626) 60 20 16.

KENYA : Africa Book Services Ltd, Quran House, Mfangano Street, P.O. Box 45245, NAIROBI; Inter-Africa Book Distributors Ltd, Kencom House, 1st Floor, Moi Avenue, P.O. Box 73580, NAIROBI.

KOWEÏT : The Kuwait Bookshop Co. Ltd, Al Muthanna Complex, Fahed El-Salem Street, P.O. Box 2942, Safat 13030, KUWEÏT, tél. : (965) 242 42 66, 242 46 87, fax : (965) 242 05 58.

LESOTHO : Mazenod Book Centre, P.O. Box 39, Mazenod 160.

LIBAN : Librairies Antoine A. Naufal et Frères, B.P. 656, BEYROUTH.

LIBÉRIA : National Bookstore, Mechlin and Carey Streets, P.O. Box 590, MONROVIA; Cole & Yancy Bookshops Ltd, P.O. Box 286, MONROVIA.

LUXEMBOURG : Librairies Paul Bruck, 22, Grand-Rue, LUXEMBOURG. *Périodiques* : Messageries Paul Kraus, B.P. 1022, LUXEMBOURG.

MADAGASCAR : Commission nationale de la République démocratique de Madagascar pour l'UNESCO, B.P.331, ANTANANARIVO.

MALAISIE : University of Malaya Co-operative Bookshop, P.O. Box 1127, Jalan Pantai Bahru, 59700 KUALA LUMPUR, fax : (603) 755 44 24; Mawaddah Enterprise Sdr. Brd., 75, Jalan Kapitan Tam Yeong, SEREMBAN 7000, N. Sembilan, tél. : (606) 71 10 62, fax : (606) 73 30 62.

MALAWI : Malawi Book Service, Head Office, P.O. Box 30044, Chichiri, BLANTYRE 3.

MALDIVES : Asrafee Bookshop, 1/49 Orchid Magu, MALE.

MALI : Libairie Nouvelle S.A., avenue Mobido Keita, B.P. 28, BAMAKO.

MALTE : L. Sapienza & Sons Ltd, 26 Republic Street, VALLETTA.

MAROC : Librairie «Aux Belles Images», 281, avenue Mohammed-V, RABAT; SOCHEPRESS, angle rues de Dinant et Saint-Saëns, B.P. 13683, CASABLANCA 05, fax : (212) 224 95 57.

MAURICE : Nalanda Co. Ltd, 30 Bourbon Street, PORT-LOUIS.

MAURITANIE : Société nouvelle de diffusion (SONODI), B.P. 55, NOUAKCHOTT.

MEXIQUE : Correo de la UNESCO S.A., Guanajuato n.° 72, Colonia Roma, C.P. 06700,

Deleg. Cuauhtémoc, MÉXICO D.F., tél. : 574 75 79, fax : (525) 264 09 19 ; **Librería Secur**, Av. Carlos Pellicer Cámara s/n, Zona CICOM, 86090 Villahermosa, TABASCO, tél. : (5293) 12 39 66, fax : (5293) 12 74 80/13 47 65.

MONACO : *Périodiques* : Commission nationale pour l'UNESCO, Compte périodiques, 4, rue des Iris, MC-98000 MONTE CARLO.

MOZAMBIQUE : **Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD)**, Av. 24 de Julho, n.º 1927, r/c, et n.º 1921, 1.º andar, MAPUTO.

MYANMAR : **Trade Corporation No. (9)**, 550-552 Merchant Street, RANGOON.

NÉPAL : **Sajha Prakashan**, Pulchowk, KATHMANDU.

NICARAGUA : **Casa del Libro, Librería Universitaria — UCA**, Apartado 69, MANAGUA, tél./fax : (505-2) 78 53 75.

NIGER : **M. Issoufou Daouda, Établissements Daouda**, B.P. 11380 NIAMEY.

NIGÉRIA : **UNESCO Sub-Regional Office**, 9 Bankole Oki Road, Off. Mobolaji Johnson Avenue, Ikoyi, P.O. Box 2823, LAGOS, tél. : 68 30 87, 68 40 37, fax : (234-1) 269 37 58; **Obafemi Awolowo University**, ILE IFE; **The University Bookshop of Ibadan**, P.O. Box 286, IBADAN; **The University Bookshop of Nsukka**; **The University Bookshop of Lagos**; **The Ahmadu Bello University Bookshop of Zaria**.

NORVÈGE : **Akademika A/S, Universitetsbokhandel**, P.O. Box 84, Blindern 0314, OSLO 3, tél. : 22 85 30 00, fax : 22 85 30 53; **Narvesen Info Center**, P.O. Box 6125, Etterstad, 06002 OSLO, tél. : 225 73 300, fax : 226 81 901.

NOUVELLE-ZÉLANDE : **GP Legislation Services**, 10 Mulgrove Street, P.O. Box 12418, Thorndon, WELLINGTON, tél. : 496 56 55, fax : (644) 496 56 98. *Librairies* : **Housing Corporation Bldg**, 25 Rutland Street, P.O. Box 5513 Wellesley Street, AUCKLAND, tél. : (09) 309 53 61, fax : (649) 307 21 37; 147 Hereford Street, Private Bag, CHRISTCHURCH, tél. : (03) 79 71 42, fax : (643) 77 25 29; **Cargill House**, 123 Princes Street, P.O. Box 1104, DUNEDIN, tél. : (03) 477 82 94, fax : (643) 477 78 69; 33 King Street, P.O. Box 857, HAMILTON, tél. : (07) 846 06 06, fax : (647) 846 65 66; 38-42 Broadway Ave., P.O. Box 138, PALMERSTON NORTH.

UGANDA : **Uganda Bookshop**, P.O. Box 7145, KAMPALA.

PAKISTAN : **Mirza Book Agency**, 65 Shahrah Quaid-E-Azam, P.O. Box 729, LAHORE 54000, tél. : 66839, telex : 4886 ubplk; **UNESCO Publications Centre**, Regional Office for Book Development in Asia and the Pacific, P.O. Box 2034A, ISLAMABAD, tél. : 82 20 71/9, fax : (9251) 21 39 59, 82 27 96.

PAYS-BAS : **Roodvelt Import b.v.**, Brouwersgracht 288, 1013 HG AMSTERDAM, tél. : (020) 622 80 35, fax : (020) 625 54 93; **INOR Publikaties**, M. A. de Ruyterstraat 20 a, Postbus

202, 7480 AE HAAKSBERGEN, tél. : (315) 42 74 00 04, fax : (315) 42 72 92 96.

Périodiques : **Faxon-Europe**, Postbus 197, 1000 AD AMSTERDAM; **Kooyker Booksellers**, P.O. Box 24, 2300 AA LEIDEN, tél. : (071) 16 05 60, fax : (071) 14 44 39.

PHILIPPINES : **International Book Center (Philippines)**, Suite 1703, Cityland 10, Condominium Tower 1, Ayala Ave., corner H.V. Dela Costa Ext., Makati, METRO MANILA, tél. : 817 96 76, fax : (632) 817 17 41.

POLOGNE : **ORPAN-Import**, Palac Kultury, 00-901 VARSOVIE ; **Ars Polona-Ruch**, Krakowskie Przedmiescie 7, 00-068 VARSOVIE.

PORTUGAL : **Dias & Andrade Ltda**, Livraria Portugal, rua do Carmo 70-74, 1200 LISBONNE, tél. : 347 49 82/5, fax : (351) 347 02 64 (*adresse postale* : Apartado 2681, 1117 LISBONNE Codex).

QATAR : **UNESCO Regional Office in the Arab States of the Gulf**, P.O. Box 3945, DOHA, tél. : 86 77 07/08, fax : (974) 86 76 44.

RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE : **Librairie Sayegh**, Immeuble Diab, rue du Parlement, B.P. 704, DAMAS.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : **SNTL**, Spalena 51, 113-02 PRAHA 1; **Artia Pegas Press Ltd**, Palac Metro, Narodni trida 25, 110-00 PRAGUE 1; **INTES-PRAHA**, Slavy Hornika 1021, 15006 PRAGUE 5, tél. : (422) 522 449, fax : (422) 522 449, 522 443.

RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE : **Dar es Salaam Bookshop**, P.O. Box 9030, DAR ES SALAAM.

ROUMANIE : **ARTEMIX-Export-Import**, Piata Scientiei, n.º 1, P.O. Box 33-16, 70005 BUCAREST.

ROYAUME-UNI : **HMSO Publications Centre**, P.O. Box 276, LONDRES SW8 5DT, fax : 0171-873 2000; *commandes par téléphone* : 0171-873 9090; *informations* : 0171-873 0011. *Librairies HMSO* : 49 High Holborn, LONDRES WC1V 6HB, tél. : 0171-873 0011 (*vente sur place seulement*); 71 Lothian Road, ÉDIMBOURG EH3 9AZ, tél. : 0131-228 4181; 16 Arthur Street, BELFAST BT1 4GD, tél. : 0123-223 8451; 9-21 Princess Street, Albert Square, MANCHESTER M60 8AS, tél. : 0161-834 7201; 258 Broad Street, BIRMINGHAM B1 2HE, tél. : 0121-643 3740; Southey House, Wine Street, BRISTOL BS1 2BQ, tél. : 0117-926 4306. *Cartes scientifiques* : **McCarta Ltd**, 15 Highbury Place, LONDRES N5 1QP; **GeoPubs (Geoscience Publications Services)**, 43 Lammas Way, AMPHILL, MK45 2TR, tél. : 01525-40 58 14, fax : 01525-40 53 76.

RUSSIE, FÉDÉRATION DE : **Mezhdunarodnaja Kniga**, Ul. Dimitrova 39, MOSCOU 113095.

SAINT-VINCENT-ET-GRENADINES : **Young Workers' Creative Organization**, Blue Caribbean Building, 2nd Floor, Room 12, KINGSTOWN.

SÉNÉGAL : **UNESCO, Bureau régional pour l'Afrique (BREDA)**, 12, avenue Roume, B.P.

3311, DAKAR, tél : 22 50 82 et 22 46 14, fax : 23 83 93 ; **Librairie Clairafrique**, B.P. 2005, DAKAR.
SEYCHELLES : **National Bookshop**, P.O. Box 48, MAHÉ.

SINGAPOUR : **Chopmen Publishers**, 865 Mountbatten Road, No. 05-28/29, Katong Shopping Centre, SINGAPOUR 1543, fax : (65) 344 01 80; **Select Books Pte Ltd**, 19 Tanglin Road No. 3-15, Tanglin Shopping Centre, SINGAPOUR 1024, tél. : 732 15 15, fax : (65) 736 08 55.

SLOVAQUIE : **Alfa Verlag**, Hurbanovo nam. 6, 893-31 BRATISLAVA.

SLOVÉNIE : **Cancarjeva Založba**, Kopitarjeva 2, P.O. Box 201-IV, 61001 LJUBLJANA.

SOMALIE : **Modern Book Shop and General**, P.O. Box 951, MOGADISCIO.

SRI LANKA : **Lake House Bookshop**, 100 Sir Chittampalam Gardiner Mawata, P.O. Box 244, COLOMBO 2, fax : (94-1) 43 21 04.

SUÈDE : **Fritzes Information Center and Bookshop**, Regeringsgatan 12, STOCKHOLM (adresse postale : **Fritzes Customer Service**, S-106 47 STOCKHOLM), tél. : (468) 690 90 90, fax : (468) 20 50 21. **Périodiques** : **Wennergren-Williams Informations Service**, Box 1305, S-171 25 SOLNA, tél. : 468-705 97 50, fax : 468-270 071; **Tidskriftscentralen**, Subscription Services, Norrtullsgatan 15, S-102 32 STOCKHOLM, tél. : 468-31 20 90, fax : 468-30 13 35.

SUISSE : **ADECO**, Case postale 465, CH-1211 GENÈVE 19, tél. : (021) 943 26 73, fax : (021) 943 36 05; **Europa Verlag**, Rämistrasse 5, CH-8024 ZÜRICH, tél. : 261 16 29; **Librairie des Nations Unies (vente sur place seulement)** : Palais des Nations, CH-1211 GENÈVE 10, tél. : 740 09 21, fax : 917 00 27. **Périodiques** : **Naville S.A.**, 7, rue Lévrier, CH-1201 GENÈVE.

SURINAME : **Suriname National Commission for UNESCO**, P.O. Box 3017, PARAMARIBO, tél. : (597) 618 65, 46 18 71, fax : (597) 49 50 83 (attn. UNESCO Nat. Com.).

THAÏLANDE : **UNESCO Principal Regional Office in Asia and the Pacific (PROAP)**, Prakanong Post Office, Box 967, BANGKOK 10110, tél. : 391 08 80, fax : (662) 391 08 66; **Suksapan Panit**, Mansion 9, Rajdamnern Avenue, BANGKOK 14, tél. : 281 65 53, 282 78 22, fax : (662) 281 49 47; **Nibondh & Co. Ltd**, 40-42 Charoen Krung Road, Siyaeg Phaya Sri, P.O. Box 402, BANGKOK G.P.O., tél. : 221 26 11, fax : 224 68 89; **Suksit Siam Company**, 113-115 Fuang Nakhon Road, opp. Wat Rajbopith, BANGKOK 10200, fax : (662) 222 51 88.

TOGO : **Les Nouvelles Éditions Africaines (NEA)**, 239, boulevard du 13 Janvier, B.P. 4862, LOMÉ.

TRINITÉ ET TOBAGO : **Trinidad and Tobago National Commission for UNESCO**, Ministry of Education, 8 Elizabeth Street, St Clair, PORT OF SPAIN, tél./fax : (1809) 622 09 39.

TUNISIE : **Dar el Maaref**, Route de Tunis km 131, B.P. 215, SOUSSE RC 5922, tél. : (216) 35 62 35, fax : (216) 35 65 30.

TURQUIE : **Haset Kitapevi A.S.**, Istiklâl Caddesi No. 469, Posta Kutusu 219, Beyoglu, ISTANBUL.

URUGUAY : **Ediciones Trecho S.A.**, Av. Italia 2937, MONTEVIDEO, et Maldonado 1090, MONTEVIDEO, tél. : (598-2) 98 38 08, fax : (598-2) 90 59 83. *Livres et cartes scientifiques seulement* : **Librería Técnica Uruguaya**, Colonia n.° 1543, piso 7, oficina 702, Casilla de Correos 1518, MONTEVIDEO.

VENEZUELA : **Oficina de la UNESCO en Caracas**, Av. Los Chorros Cruce c/ Acueducto, Edificio Asovincar, Altos de Sebucán, CARACAS, tél. : (582) 286 21 56, fax : (582) 286 03 26 ; **Librería del Este**, Av. Francisco de Miranda 52, Edificio Galipán, Apartado 60337, CARACAS 1060-A ; **Editorial Ateneo de Caracas**, Apartado 662, CARACAS 10010 ; **Fundación Kuai-Mare del Libro Venezolano**, Calle Hípica con Avenida La Guairita, Edificio Kuai-Mare, Las Mercedes, CARACAS, tél. : (582) 92 05 46, 91 94 01, fax : (582) 92 65 34.

YUGOSLAVIE : **Nolit**, Terazije 13/VIII, 11000 BEOGRAD.

ZAÏRE : **SOCEDI (Société d'études et d'édition)**, 3440, avenue du Ring - Joli Parc, B.P. 165 69, KINSHASA.

ZAMBIE : **National Educational Distribution Co. of Zambia Ltd**, P.O. Box 2664, LUSAKA.

ZIMBABWE : **Textbook Sales (Pvt) Ltd**, 67 Union Avenue, Harare ; **Grassroots Books (Pvt) Ltd**, Box A267, HARARE.

Une liste complète des agents de vente dans tous les pays peut être obtenue en écrivant aux Éditions UNESCO, Service de la promotion et des ventes, 7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, FRANCE.

Bons de livres de l'UNESCO

Utiliser les bons de l'UNESCO pour acheter des ouvrages et des périodiques de caractère éducatif, scientifique ou culturel. Pour tout renseignement complémentaire, veuillez vous adresser au Service des bons de l'UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France.

CORRESPONDANTS DE PERSPECTIVES

ALLEMAGNE

M. le Professeur Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINE

M. Daniel Filmus
Faculté latino-américaine de sciences sociales
(FLACSO)

AUSTRALIE

M. le Professeur Phillip Hughes
Australian National University, Canberra

AUSTRALIE

Dr Phillip Jones
Université de Sydney

BELGIQUE

M. le Professeur Gilbert De Landsheere
Université de Liège

BOLIVIE

M. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Mme Lydia Nyati-Ramahobo
Université de Botswana

BRÉSIL

M. Walter E. García
Bureau de l'UNESCO de Brasilia

BRÉSIL

M. Jorge Werthein
Bureau de l'UNESCO de Brasilia

CHILI

M. Ernesto Schiefelbein
Université Santo Tomás

CHINE

Dr Zhou Nanzhao
Institut national chinois de recherche pédago-
gique

COLOMBIE

M. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Mme Yolanda Rojas
Université de Costa Rica

ÉGYPTE

M. le Professeur Abdel-Fattah Galal
Institut de recherche et d'études pédago-
giques, Université du Caire

ESPAGNE

M. Alejandro Tiana Ferrer
Faculté de l'éducation, Université de Madrid

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

M. Wadi Haddad
Banque mondiale

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

M. Fernando Reimers
Banque mondiale

FRANCE

M. Gérard Wormser
Centre national de documentation
pédagogique

HONGRIE

Dr Tamas Kozma
Institut hongrois de recherche pédagogique

JAPON

M. le Professeur Akihiro Chiba
Université chrétienne internationale

MALTE

Dr Ronald Sultana
Faculté de l'éducation, Université de Malte

MEXIQUE

Dr María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional de
Trabajadores de la Educación para
la Cultura del Maestro Mexicano A.C.

MOZAMBIQUE

M. Luis Tiburcio
Bureau de l'UNESCO, Maputo

POLOGNE

Professeur Andrzej Janowski
Commission nationale polonaise pour
l'UNESCO

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

M. Abel Koulaninga
Secrétaire général de la Commission
nationale centrafricaine pour l'UNESCO

RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Dr Kyung-Chul Huh
Korean Educational Development
Institute (KEDI)

ROUMANIE

Dr César Birzea
Institut des sciences de l'éducation

ROYAUME-UNI

M. Raymond Ryba
Université de Manchester

SUÈDE

M. le Professeur Torsten Husén
Université de Stockholm

SUISSE

M. Michel Carton
Institut universitaire d'études du
développement, Genève

THAÏLANDE

M. Vichai Tunsiri
Comité permanent de l'éducation,
chambre des représentants

TRINITÉ ET TOBAGO

M. Lawrence Carrington
Université des Antilles anglophones

Editorial

Juan Carlos Tedesco

POSITIONS/CONTROVERSES

Eduquer pour la démocratie

Victoria Camps

Croissance économique et échange international d'idées
sur la réforme de l'éducation

Stephen P. Heyneman

DOSSIER : RÉFORME DE L'ÉDUCATION : LE POINT DE VUE DES DÉCIDEURS

Le changement en éducation du point de vue
des décideurs

Juan Carlos Tedesco

Suisse : le monde change, l'école se transforme
progressivement, elle aussi

Martine Brunschwig Graf

Espagne : le processus de décision dans
la réforme de l'enseignement

Alvaro Marchesi

Finlande : la restructuration de l'enseignement
supérieur

Olli-Pekka Heinonen

Hongrie : priorités, partenariats, mise en œuvre

Benedek András

Fédération de Russie : l'humanisation
de l'éducation

Vladimir Dmitrievich Shadrikov

Argentine : les priorités du secteur de l'éducation
et son processus de définition

Susana Beatriz Decibe

Chili : comment trouver un consensus social pour
conduire une réforme durable de l'éducation

Ernesto Schiefelbein

Sénégal : définition et mise en œuvre des priorités
du secteur de l'éducation

Mamadou Ndoye

Mozambique : considérations sur la recherche en
sciences de l'éducation, formulation des politiques
et prise de décisions

Zeferino Martins

Jordanie : la dynamique du processus de décision
dans le secteur de l'éducation

Munther W. Masri

Égypte : stratégie pour la réforme de l'éducation

Ahmed Fathy Sorour

Asie : l'impact de la recherche en éducation
sur la prise de décisions

Victor Ordoñez et
Rupert Maclean

Index du volume XXVII

ISSN 0304-3045

Vol. XXVII, n° 4, décembre 1997