

L'IRRUPTION DE L'INTERNATIONAL DANS LE DEBAT EDUCATIF EN FRANCE ET DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS

1) un intérêt croissant pour les comparaisons internationales

Les années récentes marquent sans doute un tournant dans l'impact des comparaisons internationales sur le débat public en matière d'éducation et en particulier dans notre pays. Pendant longtemps l'impression dominante était que nous avions un des meilleurs systèmes éducatifs au monde ; ce sentiment ne nous était pas particulier et se retrouvait par exemple en Allemagne. Certaines caractéristiques de ce pays étaient même cités en exemple : rythmes scolaires, enseignement dual en alternance pris comme exemple pour la relance de l'apprentissage au début des années 1990

IL y a plus de dix ans maintenant que les comparaisons internationales ont été introduites dans l'Etat de l'Ecole par la direction de l'évaluation et de la prospective. Un phénomène comme la répartition atypique de notre financement entre les différents ordres d'enseignement avec le sous financement de l'enseignement supérieur figurait déjà dans les premières éditions. IL y dix ans également que l'OCDE publie un ensemble de données comparatives sur les systèmes éducatifs des pays développés (Regards sur l'éducation) jusqu'à présent cette publication d'indicateurs avait peu d'impact sur le débat éducatif dans notre pays, contrairement à d'autres pays (1)

Leur utilisation était limitée au débat entre spécialistes, à l'appui par exemple des dossiers budgétaires adressés au ministère des finances. Les taux d'encadrement par niveau ont été ainsi annexés au dossier de discussion sur le plan pluriannuel en 2000 et le retard de la France en matière de financement de l'enseignement supérieur a servi relativement souvent d'argumentaire. C'est peut être dans ce domaine de l'enseignement supérieur que la perception des enjeux internationaux a été la plus forte, par analogie avec le secteur de la recherche, habitué aux comparaisons internationales. La situation plutôt favorable, au regard des moyens de notre enseignement secondaire est en revanche restée plus longtemps dans l'ombre

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, cette prise en compte des enjeux internationaux s'est accélérée notamment depuis le processus de Bologne. Et avec la mise en place consécutive du LMD. Dans tous les rapports remis au ministre, même sans rapport direct avec le sujet comme celui de l'enseignement de l'économie de JP Fitoussi et celui sur la culture générale d'Alain Renault, le sous financement de l'enseignement supérieur est abordé. Ce thème apparaît largement dans les travaux de la Conférence des présidents d'université. ET il faut signaler enfin le rapport du Conseil d'analyse économique réalisé par P Aghion et E Cohen sur Education et Croissance qui montre les inconvénients pour la compétitivité de l'économie française de cette situation. (2)

(1) Les indicateurs comme outils de politique éducative in Politiques d'éducation et de formation 2001/3

(2) Education et Croissance Rapport du Conseil d'analyse économique Philippe Aghion et Elie Cohen la documentation française

Mais au-delà de l'enseignement supérieur, les problématiques comparatistes commencent à concerner l'enseignement scolaire. Et d'une certaine manière avec un effet retard, sur lequel nous reviendrons, l'évaluation internationale des compétences des élèves de 15 ans, réalisée par l'OCDE (enquête dite PISA) a eu sans doute un effet déclencheur important

Un des premiers signes peut être perçu à travers les débats autour du budget 2003. Les comparaisons internationales sont introduites par le rapporteur du budget de l'enseignement scolaire JY Chamard pour montrer qu'avec des élèves en diminution et des moyens en hausse, les performances du système éducatif français sont moyennes et il conclut à une gestion peu optimale des moyens

. Un second signe de l'intérêt renforcé pour les comparaisons internationales peut être décelé à travers les discussions autour du grand débat sur l'école. IL est significatif que le rapport du Haut Conseil de l'évaluation de l'Ecole, apportant des éléments de diagnostic sur le système éducatif français fait explicitement référence aux comparaisons avec les pays étrangers et comporte une partie, rédigée par un des membres étrangers du haut conseil et intitulée un regard international sur le système éducatif français. UN point fort issu des comparaisons internationales à partir des résultats de PISA et confirmé par des études ultérieures de chercheurs est qu' égalité et équité ne sont pas incompatibles et que les pays à orientation précoce comme L'Allemagne ont plutôt des plus mauvais résultats (3). Ce résultat a été bien assimilé et sert de point d'appui, dans les contributions au débat, aux défenseurs du collège unique.

Par ailleurs les débats sur la décentralisation dans l'éducation se nourrissent de comparaisons internationales qui montrent le caractère finalement singulier de notre enseignement. ILS mettent en lumière 'à travers les difficultés du système éducatif allemand, les inconvénients d'un système décentralisé. L'article du Monde l'Education de 2003, intitulé « l'Allemagne, un exemple à ne pas suivre, parle, à propos de la diversité des programmes, de 2600 programmes différents et constate que sur dix ans de scolarité des élèves de deux Länder différents peuvent recevoir l'un 1400h d'allemand et l'autre 1900h. On voit, à travers cet exemple, que, même après l'adoption de la loi sur les responsabilités locales, nous serons au bout du compte, un pays peu décentralisé en matière d'éducation.

2) un renouveau des études comparatives du à des facteurs multiples

Les raisons de cet intérêt renouvelé sont multiples :

-Elles tiennent tout d'abord au développement des comparaisons et des indicateurs internationaux, réalisés sous l'égide des organisations internationales et notamment de L'OCDE. Il ne s'agit plus seulement d'organiser les données statistiques internationales mais d'entreprendre des études qui permettent d'évaluer les systèmes d'enseignement et leurs performances. Et leur réalisation par l'OCDE leur donne plus de poids que lorsqu'elles étaient réalisées par des associations de chercheurs. Cet impact est renforcé par une certaine appétence médiatique vers des palmarès plus ou moins simplistes.

(3) Une étude récente de l'IREDU vient de sortir intitulée «les caractéristiques des systèmes éducatifs et compétences des jeunes de 15 ans »

Elles tiennent aussi à la construction de l'espace européen de l'éducation et de l'enseignement supérieur et aux suites du sommet de Lisbonne : définition d'objectifs et d'indicateurs partagés d'un examen en commun de ces indicateurs suivant les principes du benchmarking et de l'analyse des bonnes pratiques.. La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur après Bologne et Prague, même si la référence à l'Europe sert de justification aux réformes mises en œuvre, a entraîné un intérêt croissant pour l'évolution de l'enseignement supérieur dans les différents pays.

Elles résultent en parti du débat sur la mondialisation, qui a eu le mérite de mettre en lumière les enjeux posés par cette internationalisation croissante de l'enseignement et on peut souligner, à ce propos, même si l'on peut être en désaccord avec ses thèses, le rôle positif de l'institut de recherches de la FSU. Pour ces experts l'action des organisations internationales et de la Communauté européenne, ces mécanismes de benchmarking, de comparaisons systématiques introduiraient à terme un autre mode de régulation et de gouvernance et mettraient en danger la diversité des systèmes européens (4)

Elles résultent enfin d'une certaine convergence des thèmes de débat très perceptible à travers l'analyse de la presse étrangère, les publications de l'OCDE ou les études d'Eurydice. Cette convergence se traduit d'abord par une grande comparabilité des contextes La plupart des systèmes éducatifs ont à faire face au mieux à une stabilité des moyens budgétaires, une stagnation des effectifs dans le primaire et le secondaire, un fort renouvellement du corps enseignant et une baisse de l'attractivité des filières scientifiques. Cette même convergence se retrouve à propos des objectifs certes généraux et contractuels adoptés par le Conseil européen : limitation de l'abandon scolaire, augmentation du nombre de diplômés en sciences, augmentation du niveau des jeunes en lectures mathématiques et sciences, augmentation du taux moyen de participation tout au long de la vie.

Cette même analyse montre à travers toute l'Europe un grand recouvrement avec les thèmes traités dans le grand débat sur l'école

-amélioration de la qualité de l'enseignement(priorité à l'apprentissage de la lecture, apprentissage précoce des langues étrangères, développement des NTICE)

- formation et recrutement des enseignants
- absentéisme et violence scolaire
- collège unique ou orientation unique vers des filières séparées
- gouvernance (autonomie des établissements et décentralisation, évaluation des élèves)

Même si les solutions sont différentes, la convergence des thèmes et débats est réelle. Et ce qui est dit par exemple sur la violence scolaire peut être appliqué à de nombreux domaines : » *Comparer les politiques qui cherchent à répondre à une violence scolaire décrite à peu près partout en croissance, permet d'ouvrir son champ d'expériences et de puiser des idées et des manières de faire ailleurs, d'élargir la compréhension de ce phénomène multiforme et de diversifier les modes d'intervention «*

(4) le nouvel ordre éducatif mondial (Christian Laval, Louis Weber coord)

3) une place encore limitée dans le débat éducatif

Cet intérêt renouvelé pour les études comparatives ne doit cependant pas être surestimé et le débat éducatif reste très franco-français au moins en ce qui concerne l'enseignement scolaire. Même si la commission Thelot « comporte quelques membres étrangers, le questionnaire servant de base aux débats ne fait pas de place aux enjeux internationaux, si ce n'est l'apprentissage à l'École de la citoyenneté européenne et on imagine pas que des éléments de la future loi fassent référence aux objectifs européens ou s'inspirent de bonnes pratiques étrangères. C4 est peut être logique compte tenu du caractère subsidiaire de l'Européen matière éducative mais on peut observer que l'Espagne, par exemple, dans sa loi sur la qualité fait référence aux déficiences constatées dans les évaluations internationales, ou aux engagements pris dans le cadre de l'Union européenne. La situation est différente pour l'enseignement supérieur et la recherche ; les débats en cours s'interrogent sur le bien fondé des spécificités françaises et font référence à des réussites dans d'autres pays

JE voudrais pour finir illustrer ces différences de sensibilité aux comparaisons internationales en prenant l'exemple des réactions aux résultats de l'enquête PISA. Ces résultats étaient très mauvais pour l'Allemagne et moyens pour la France. NOUS essayé de mesurer l'impact de PISA dans les différents pays à travers un indicateur certes sommaire celui du nombre d'articles recensés dans la base de données de l'OCDE sur cette évaluation. Le choc a été si fort en Allemagne qu'on a recensé 774 articles de la presse allemande en quelques mois, soit plus de la moitié des articles recensés dans la base contre 32 en France. Même s'il faut relativiser ce résultat et si les constatations de l'évaluation se sont peu à peu diffusées, le contraste est stupéfiant. La presse française, générale et spécialisée a certainement consacré plus d'importance à la querelle particulièrement absconse sur les programmes de philosophie qu'aux résultats de PISA. L'Allemagne s'est interrogée sur les fondements de son système éducatifs et a réussi à prendre des mesures dans un certain consensus en dépit du fédéralisme comme le développement d'une véritable école maternelle, la mise en place de la journée continue ou la création de standards et de tests unifiés d'évaluation. Même si on ne peut que se féliciter de cet accroissement des éléments comparatifs dans le débat éducatif, il ne faut pas en surestimer ni l'importance, ni les effets

JR CYTERMANN

Professeur associé à l'EHESS

