

ANALYSE DES POLITIQUES D'ÉDUCATION – ÉDITION DE 2003

PRESENTATION

Finalité de cette série

Améliorer la qualité de l'éducation est un objectif essentiel des décideurs publics dans les pays de l'OCDE. De grandes réformes du secteur éducatif sont en cours partout dans le monde pour répondre à l'impératif qui est de permettre à chaque personne de bénéficier de possibilités de formation tout au long de la vie. *Analyse des politiques d'éducation* offre l'occasion de réfléchir sur ces nombreuses expériences internationales et d'en tirer des leçons.

Analyse des politiques d'éducation est une série d'ouvrages lancée par l'OCDE en 1996. Elle s'inscrit dans le programme de travail du Comité d'éducation de l'Organisation et tient compte des priorités définies par les Ministres de l'éducation des pays membres. Elle a principalement les objectifs suivants :

- Aider les responsables de l'élaboration de la politique d'éducation ainsi que les autres parties intéressées en la matière à prendre de meilleures décisions en s'appuyant sur des travaux comparatifs menés à l'échelle internationale ;
- Dégager les principales leçons des activités consacrées par l'OCDE à l'éducation, des données et des indicateurs recueillis à l'échelle internationale et de études connexes, ainsi que les conséquences qui en découlent pour l'action des gouvernements; et
- Présenter des conclusions, des analyses et un échange de vues sous une forme concise et accessible.

Analyse des politiques d'éducation paraît chaque année.

Vue d'ensemble de l'édition 2003

L'édition de 2003 fait le point sur diverses questions de fond et initiatives nouvelles à l'échelle internationale concernant :

- la définition que les pays donnent des *élèves souffrant de déficiences, de difficultés et de désavantages*, les stratégies qu'ils adoptent pour répondre aux besoins de cette population, et les incidences qui en résultent pour les débats sur l'équité et l'intégration;
- les nouvelles méthodes d'*orientation professionnelle* qui facilitent la formation tout au long de la vie en permettant tant aux jeunes qu'aux adultes d'apprendre à gérer leur évolution professionnelle toute leur vie durant ;
- l'évolution en profondeur des objectifs et de la clientèle de l'*enseignement supérieur*, et ses répercussions sur le financement et la gestion de ce secteurs de l'éducation ; et
- les actions à mener pour s'assurer que les *investissements* – des particuliers, des pouvoirs publics et des entreprises – *dans la formation tout au long de la vie des adultes* sont rentables et viables sur le long terme.

L'édition de 2003 présente aussi pour la première fois une synthèse des *faits récents notables* survenus dans nombre de domaines liés à l'éducation dans les pays de l'OCDE.

Chapitre 1 : Diversité, intégration et équité : leçons tirées des prestations pour élèves à besoins éducatifs particuliers

Mettre à la disposition de toutes les populations d'élèves et d'étudiants, aussi diverses soient-elles, des prestations équitables constitue un élément essentiel de la politique de l'éducation dans les pays de l'OCDE. Au cœur même de cette mission se trouve l'objectif d'intégration, qui doit en fin de compte mener à l'amélioration de la cohésion sociale. On attend des systèmes éducatifs qu'ils jouent leur rôle en répondant à ces aspirations de la société, et les pays ont mis en place toute une palette de stratégies pour aller dans ce sens. Pour contribuer à l'accomplissement de cette tâche, ce chapitre met à profit les données et les expériences internationales en matière de programmes destinés aux élèves souffrant de déficiences, de difficultés d'apprentissage et de désavantages sociaux. Tout en rendant compte de la grande diversité des approches adoptées par les pays, ce chapitre présente deux arguments : (i) une conception de l'équité «fondée sur les droits» suppose que, dans la mesure du possible, les élèves concernés soient accueillis dans des écoles ordinaires plutôt que dans des établissements distincts ; et (ii) les stratégies multiples mises en œuvre par les pays pour intégrer les élèves souffrant de déficiences dans le circuit scolaire ordinaire offrent des enseignements qui peuvent être utiles pour le débat plus vaste engagé au sujet de la diversité et de l'équité dans le secteur éducatif.

Dans ce chapitre, on analyse une toute une batterie de données internationales sur les programmes destinés aux élèves présentant des déficiences, des difficultés d'apprentissage et des désavantages. On met également à profit les études de cas concernant des écoles où l'intégration paraît bien fonctionner afin de repérer un certain nombre de conditions qu'il est important de réunir pour mettre en place des écoles intégrant des élèves handicapés. Ces caractéristiques, qui sont empruntées à huit pays de l'OCDE, jouent aussi, semble-t-il, un rôle important lorsqu'il s'agit d'améliorer les activités éducatives pour l'ensemble des élèves.

Les pays de l'OCDE sont résolus à faire en sorte que leur système éducatif soit équitable pour tous les élèves, ce qui les oblige à adapter leurs services à des groupes de population aux besoins variés. Un volet important de cette tâche consiste à structurer les programmes destinés aux élèves souffrant de déficiences, de difficultés d'apprentissage et de désavantages sociaux de manière à respecter et à protéger les droits des intéressés. Les conséquences qui en découlent pour la répartition des ressources ne sont pas clairement définies car nombre d'élèves handicapés ne peuvent obtenir les mêmes résultats que leurs camarades non handicapés, quel que soit le montant des ressources qui leur est alloué. S'il est donc vrai que le présent chapitre offre une vaste analyse internationale des ressources allouées aux divers groupes (ventilés notamment par sexe et par âge), ces informations indiquent dans quelle mesure les pays se lancent dans un *processus* visant à assurer l'équité plutôt qu'elles ne permettent de mesurer les progrès réalisés vers la définition d'une norme objective, nette et précise.

Il nous est cependant possible de recenser certaines conditions essentielles de nature à faire avancer ce processus. La première est de reconnaître la diversité et de prendre des dispositions pour s'y adapter. Le nombre d'élèves scolarisés dans des écoles spéciales permet de savoir si cette condition est remplie ; les chiffres varient considérablement selon les pays mais lorsqu'ils sont élevés, c'est le signe que le circuit scolaire ordinaire n'a pas su s'adapter à la diversité des besoins. Parmi les autres conditions signalées dans la dernière partie de ce chapitre, certaines sont liées au fonctionnement interne du système scolaire, en particulier aux activités de perfectionnement du personnel et à la coopération entre établissements, alors que d'autres portent sur les relations extérieures telles que l'obligation de rendre des comptes et la participation de la population locale. Les différentes stratégies nationales décrites dans ce chapitre soulèvent d'importantes questions sur les pratiques les plus efficaces pour les différents types d'élèves. Les

réformes introduites dans les pays de l'OCDE permettent d'avoir une idée plus précise de la meilleure façon de traiter ces questions ; il reste néanmoins encore beaucoup à faire.

Chapitre 2 : Orientation professionnelle : nouvelles pistes de réflexion

Dans les pays de l'OCDE, les responsables des services d'orientation professionnelle sont aujourd'hui confrontés à deux grands défis. Dans le cadre de la politique de formation tout au long de la vie et des politiques actives du marché du travail, ils doivent :

- assurer des services qui apprennent aux personnes à gérer leur parcours professionnel au lieu de seulement les aider à prendre des décisions immédiates ; et
- élargir considérablement l'accès des citoyens à l'orientation professionnelle en rendant ces services accessibles d'un bout à l'autre de la vie.

Ce chapitre présente des arguments démontrant l'importance que revêt l'orientation professionnelle du point de l'action des pouvoirs publics et décrit certaines des dispositions prises par les pays de l'OCDE face aux deux défis à relever. Il s'appuie sur un vaste tour d'horizon de l'orientation professionnelle dans 14 pays de l'OCDE.

L'orientation professionnelle joue un rôle essentiel en facilitant le fonctionnement des marchés du travail et en aidant les systèmes éducatifs à atteindre leurs objectifs. Par ailleurs, elle favorise l'équité : des informations factuelles récentes donnent à penser que la mobilité sociale ne peut se faire que si un plus grand nombre de personnes non seulement acquièrent des savoirs et des savoir-faire mais comprennent aussi comment les utiliser. Dans ce contexte, la mission d'orientation professionnelle s'élargit et s'insère dans la formation tout au long de la vie. D'ores et déjà, les services commencent à s'adapter, s'écartant du modèle traditionnel dans lequel les conseillers d'orientation, profession essentiellement composée de psychologues, faisaient passer des entretiens à des élèves sur le point de quitter le système scolaire (voir l'encadré où sont décrites quelques dispositions récemment prises par les pays).

L'une des grandes difficultés pour ce nouveau type de services est de ne plus se borner à aider les jeunes à opter pour un métier ou pour une formation mais de leur apprendre plus généralement à gérer leur évolution professionnelle. Pour les établissements scolaires, cette mission suppose d'inscrire l'éducation à l'orientation dans les programmes d'enseignement et de l'articuler avec le développement global des élèves. Un certain nombre de pays l'ont intégrée dans les disciplines scolaires. Toutefois, l'éducation à l'orientation reste concentrée vers la fin de la scolarité obligatoire. Dans le deuxième cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur, ces services sont axés plutôt sur des choix immédiats que sur des projets personnels ou des décisions de plus vaste portée, bien que cette situation commence elle aussi à changer dans certains pays.

Une autre difficulté est de faire en sorte que l'orientation professionnelle soit plus largement accessible aux adultes. Ce service est insuffisamment développé pour ce groupe de population et il est surtout utilisé par des chômeurs ayant accès aux services publics de l'emploi. Certains nouveaux services sont rattachés à des organismes de formation pour adultes, mais ces derniers ne sont pas toujours en mesure d'offrir des conseils diversifiés et impartiaux. Les efforts faits pour créer des marchés privés de l'orientation professionnelle ont connu un succès limité, et pourtant les dispositifs publics manquent de moyens financiers. Aussi la création de services d'orientation professionnelle à même de servir l'ensemble des adultes demeure-t-elle une tâche considérable. Des services diffusés sur le web pourraient contribuer à résoudre le problème d'offre mais ne saurait en aucun cas se substituer complètement à une aide adaptée à chaque personne. Quelques exemples de dispositions récemment prises par les pays sont cités dans l'encadré.

Encadré : **Orientation professionnelle : l'innovation au service d'un plus large accès**

En **Australie**, le site national des métiers sur le web (www.myfuture.edu.au/) offre des informations sur les activités d'enseignement et de formation, sur l'offre et la demande sur le marché du travail à l'échelle régionale, sur le contenu des métiers, et sur les sources de financement des études. Les utilisateurs peuvent orienter leurs recherches en fonction de leurs centres d'intérêts et de leurs préférences personnelles, et les rattacher aux informations sur les études et les professions. Au cours de ces sept premiers mois d'existence, ce site a été consulté 2.5 millions de fois.

En **Autriche** trois grands salons sur les métiers sont organisés chaque année. Ils couvrent la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la formation pour adultes. Ils sont visités par des milliers de personnes, font intervenir des centaines d'organisations professionnelles et commerciales, des employeurs, des syndicats et des établissements d'enseignement, et font l'objet d'une opération de commercialisation stratégique dirigée vers les établissements d'enseignement et le grand public.

Au **Canada**, les services publics de l'emploi sous-traitent de nombreuses activités d'orientation professionnelle à des organisations locales dont on pense souvent qu'elles sont plus à l'écoute des besoins de certains groupes : les familles monoparentales, les populations autochtones par exemple. Certaines de ces organisations assurent essentiellement des activités axées sur la gestion des parcours professionnels, en particulier des services d'information et de conseil sur les métiers et des séminaires sur la recherche d'un emploi. D'autres ont un éventail plus large de fonctions dans le domaine de l'enseignement, de la formation et au sein de la collectivité. Certaines comptent parmi leur personnel des spécialistes de l'orientation professionnelle mais pour beaucoup ce n'est pas le cas.

En **Espagne**, l'entreprise internationale Altadis met en œuvre un programme de gestion des parcours professionnels qui s'appuie sur une base de données portant à la fois sur les diplômes des salariés et sur les descriptifs des postes existant dans l'entreprise. Les personnes qui prennent part à ce programme passent à intervalles réguliers des entretiens qui permettent d'évaluer leurs compétences et leurs aspirations par rapport aux besoins futurs de l'entreprise. Dans le cadre d'un plan de suppressions de postes ayant fait l'objet de négociations avec les syndicats, Altadis propose aux salariés des conseils en gestion de parcours professionnel, tâche qu'elle sous-traite à une entreprise spécialisée dans le reclassement. Cette entreprise de reclassement emploie normalement des diplômés en psychologie ou en économie pour fournir ces conseils.

Le **Royaume-Uni** a recours au système du centre d'appels pour élargir l'accès des adultes aux activités de formation. Ce service, baptisé *learnirect*, informe les personnes qui appellent et leur fournit aussi des conseils plus détaillés sur les métiers. Les agents de ce service sont titulaires des diplômes requis, qui peuvent être de trois différents niveaux selon la nature des tâches à accomplir, et ils peuvent consulter une base d'informations en ligne concernant plus de cinq cents mille filières d'études et de formations. Plus de quatre millions de personnes ont appelé ce centre national depuis sa création en 1998. Le numéro d'appel est en service de 8 heures à 22 heures, 365 jours par an.

Chapitre 3 : Evolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur

Les gouvernements des pays de l'OCDE, sans exception presque, ont récemment réformé, reconsidéré ou restructuré leur système d'enseignement supérieur. Ces réformes sont liées à l'évolution en profondeur des objectifs de l'enseignement supérieur et des enjeux auxquels le secteur éducatif est confronté, partant, de la nature des établissements dispensant ces enseignements et de celle de leur clientèle. Il est présent tout à fait admis que des universités et autres établissements d'enseignement supérieur doivent s'adapter à un environnement plus complexe dans lequel les attentes placées dans l'enseignement supérieur n'ont plus rien à voir avec ce qu'elles étaient dans le passé.

Quelles conséquences cette situation implique-t-elle pour le mode d'administration et de gouvernance de l'enseignement supérieur? Au 20^{ème} siècle, dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics exerçaient une forte tutelle et influence sur ce secteur afin de contribuer à la réalisation d'objectifs tels que

la croissance économique et l'équité sociale. Aujourd'hui, d'un côté, ils ont plus que jamais intérêt à s'assurer que les établissements d'enseignement aident à répondre aux besoins économiques et sociaux, étant donné leur importance dans des sociétés axées sur le savoir. De l'autre, les pouvoirs publics admettent qu'il est souvent inefficace de planifier au centre la création, l'enseignement et l'acquisition de connaissances et que dans une économie et une société en plein essor, il est nécessaire que les établissements jouissent d'une certaine autonomie de fonctionnement, les mécanismes du marché étant souvent plus efficaces que les administrateurs pour réguler l'offre et la demande de divers types de formations assurées à une variété de groupes de clients.

Les responsables de la gouvernance de l'enseignement supérieur sont confrontés à quelques défis délicats. Si les pouvoirs publics peuvent exercer sur le secteur éducatif une action stratégique importante pour tenter de réaliser des objectifs nationaux, peuvent-ils y parvenir sans compromettre l'indépendance des universités ou le dynamisme avec lequel ces dernières développent de nouveaux marchés?

Dans le présent chapitre, on examine comment les gouvernements envisagent cette question et comment ils s'attaquent à toute une série de problèmes connexes concernant la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Pour cela, on étudie dans quelle mesure ces établissements sont à même d'exercer une certaine autonomie et de construire leurs propres atouts internes sans pour autant nuire à la cohérence globale du système d'enseignement supérieur. Plus précisément, on est ainsi amené à examiner des nouveaux outils de gouvernance au regard de cinq aspects de l'enseignement supérieur :

- Premièrement, le degré d'autonomie dont les établissements jouissent pour gérer leur propre affaire ;
- Deuxièmement, leur degré de dépendance à l'égard des financements publics, ou la possibilité qu'ils ont de recourir à d'autres sources ;
- Troisièmement, les nouvelles formes d'assurance et de contrôle qualité auxquelles le système d'enseignement supérieur lui-même est soumis ;
- Quatrièmement, le renforcement de la gouvernance des établissements ; et
- Cinquièmement, les rôles nouveaux incombant aux dirigeants de ces établissements.

Globalement, les programmes de réformes de l'enseignement supérieur ont amené les gouvernements à privilégier l'élaboration des stratégies et la fixation des priorités aux dépens de l'administration du système au quotidien. Dans certains pays, cette réorientation a conduit, entre autres, à la création d'organismes chargés de contrôler la qualité de l'enseignement et de la recherche, et à l'apparition d'organismes «intermédiaires» ou «tampons» dont la mission est de redistribuer les ressources publiques. Dans le contexte actuel de l'action des pouvoirs publics, il s'agit donc tout autant de l'élaboration de nouvelles stratégies, inspirées de notions telles que celles de «gestion stratégique», de «déréglementation» et d'«obligation de rendre compte», que de l'influence exercée directement sur le comportement des établissements d'enseignement supérieur.

Chapitre 4 : Stratégies d'investissement durable dans la formation tout au long de la vie

La formation tout au long de la vie est une stratégie de base pour assurer la transition à la société du savoir et pour veiller à la répartition équitable des avantages qui en découlent. Toutefois, dans la logique de formation tout au long de la vie, les activités destinées aux adultes restent le maillon faible. De nombreux obstacles ont contribué à la faible participation des adultes en général, et des adultes défavorisés en particulier, aux activités de formation. Les méthodes d'instruction ne sont pas toujours adaptées à cette

population qui, en outre, n'a peut-être pas accès aux services d'accompagnement dont elle a besoin pour concilier une activité professionnelle, des obligations familiales et une formation. Ce chapitre porte sur un obstacle particulièrement sérieux, celui des ressources, autrement dit le manque de temps et d'argent. Pour l'instant, nul n'a fait une analyse systématique des ressources qui seraient nécessaires pour élargir l'accès des adultes à la formation. Il est essentiel que les pays de l'OCDE se demandent comment atteindre et maintenir les niveaux d'investissement plus élevés qui sont nécessaires pour que des possibilités de formation s'offrent à tous ceux qui souhaitent en bénéficier et pour que les investissements de la société dans ce domaine soient économiquement rentables.

Certes, les avantages liés à la formation des adultes ne sauraient être formulés uniquement en termes financiers, mais les considérations économiques sont importantes. Pour que les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics investissent davantage dans cette formation, il faut que ces investissements soient «économiquement viables» (les avantages anticipés doivent être suffisants pour compenser les coûts) et «financièrement viables (il faut trouver un moyen de payer aujourd'hui pour des avantages susceptibles de n'être retirés que dans un avenir assez lointain). Alors que les ressources investies dans la formation des jeunes affichent une forte viabilité à ces deux égards, cela est moins vrai dans le cas de la formation pour adultes. Ce chapitre commence par apporter des précisions au sujet de la viabilité économique de la formation pour adultes en calculant, à titre indicatif, le taux de rendement d'études entreprises à l'âge mûr. Les conclusions dégagées donnent à penser que, compte tenu des dispositions actuellement en vigueur, le rendement économique n'incite que faiblement les particuliers – notamment les adultes pourvus d'un emploi – à suivre un plus grand nombre d'activités de formation. Une intervention s'impose pour alléger la charge que le manque à gagner représente pour les adultes et pour raccourcir la durée des études grâce à la validation des acquis.

La viabilité financière de la formation pour adultes dépend des mécanismes de partage des coûts entre les particuliers, les pouvoirs publics et les employeurs. Il appartient aux pouvoirs publics de prendre à leur charge les dépenses des groupes les plus défavorisés et de créer les moyens permettant un partage des coûts avec d'autres parties. Dans ce chapitre, on passe en revue des initiatives que 10 pays de l'OCDE ont récemment prises dans le but de concrétiser ce type de «cofinancement». Ces actions sont encourageantes même s'il s'avère difficile d'atteindre les groupes défavorisés qui ont cruellement besoin de nouvelles possibilités de formation. Il n'en reste pas moins que les initiatives très diverses en cours donnent une idée de celles qui pourraient être efficaces pour les particuliers et les entreprises.

Annexe : Evolution récente des politiques d'éducation dans les pays de l'OCDE

L'annexe présente, sous forme de résumés, les principaux faits nouveaux survenus en matière de politique de l'éducation dans les pays de l'OCDE. Ces résumés, qui ont été établis par les pays à titre volontaire, donnent une vue d'ensemble des principales initiatives susceptibles d'intéresser un public international, et indiquent d'autres sources d'information possibles.

Les résumés montrent bien l'ampleur du champ couvert par les politiques d'éducation élaborées dans les pays de l'OCDE. Les pays ont mis en lumière les évolutions qui s'inscrivent dans une optique de formation tout au long de la vie : elles vont de l'accueil et de l'éducation des tout jeunes enfants (Autriche, Corée et Nouvelle-Zélande, par exemple) à la formation des adultes et aux actions de formation en entreprise (Danemark, Espagne et Finlande notamment). Etant donné la diversité des initiatives prises, il est difficile de les classer par catégorie bien que certains thèmes communs se dégagent nettement.

Premièrement, les pays en quasi-totalité ont attiré l'attention sur les politiques visant à améliorer la qualité de la formation durant la scolarité obligatoire. Ils ont en particulier défini plus précisément les connaissances théoriques et pratiques fondamentales que les élèves doivent acquérir [Allemagne, Belgique (communauté française) et Japon par exemple], ont mis en place des mécanismes d'évaluation extérieure

des acquis et des résultats scolaires (Norvège, Pays-Bas et Portugal, entre autres), et renforcé les compétences des enseignants (notamment pour l'enseignement de la lecture aux Etats-Unis). L'adoption de cadres qui précisent les objectifs du processus d'apprentissage et les impératifs de transparence s'inscrit en général dans un ensemble plus vaste de réformes qui prévoient aussi de doter les écoles d'une plus grande autonomie de fonctionnement (en Finlande et en Italie, par exemple).

Deuxièmement, les handicaps sociaux et la désaffection des élèves continuent d'être des sujets de grande préoccupation, comme en témoignent les programmes visant à réduire le nombre de jeunes sans diplômes (en Allemagne et en France par exemple), à motiver davantage les élèves (Royaume-Uni par notamment), ou à réduire les disparités d'une région à l'autre dans les possibilités de formation (comme en Corée).

Troisièmement, l'enseignement supérieur est particulièrement visé par la réforme dans la plupart des pays. Les changements apportés vont en général dans le sens d'une autonomie accrue des établissements allant de pair avec une plus grande obligation de rendre compte des résultats vis-à-vis de l'extérieur. En Europe, la réforme de l'enseignement supérieur a été fortement stimulée par la Déclaration de Bologne qui a pour objectif d'harmoniser les systèmes de délivrance de diplômes dans l'enseignement supérieur. Plusieurs pays ont d'ailleurs attiré l'attention sur les changements qu'ils ont apportés à leur cadre national des diplômes du supérieur (Allemagne, Danemark, Norvège et Pays-Bas).

Enfin, l'organisation et l'administration du secteur éducatif connaissent de profondes mutations dans un certain nombre de pays. L'orientation vers une autonomie opérationnelle accrue des établissements d'enseignement et une participation plus étroite des autorités locales signifient que les instances centrales chargées de l'éducation sont moins impliquées dans la production directe d'activités éducatives et plus axées sur la planification stratégique et l'évaluation des résultats.