

CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Examens des politiques nationales d'éducation

Estonie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres Membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience ; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays Membres ; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels ; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays Membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les Membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

Also available in English under the title:

REVIEWS OF NATIONAL POLICIES FOR EDUCATION

Estonia

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Le processus de transition de l'Estonie vers une démocratie pluraliste et une économie de marché est marqué par des changements économiques, sociaux et politiques d'une ampleur et d'une profondeur exceptionnelles. Les talents, les compétences et la base de connaissances de la population estonienne ont un rôle déterminant à jouer dans ce processus, ce qui explique le caractère ambitieux et l'urgence des mesures de réforme proposées dans le domaine de l'éducation. Cette dernière occupe une place de choix dans l'ordre des priorités depuis que les pays Baltes ont recouvré l'indépendance. Peu étendue et pourvue de ressources naturelles limitées, l'Estonie considère son capital humain comme un atout important à mettre à profit pour pouvoir entrer dans l'Union européenne et soutenir la concurrence dans l'économie mondiale.

Cet Examen a permis de dresser un tableau complet des progrès non négligeables que l'Estonie a accomplis dans la réforme de l'éducation depuis qu'elle est redevenue indépendante. Les changements qu'elle a réalisés concernent la nature de l'enseignement (rénovation de la structure et du contenu des programmes), ses modalités, les établissements (apparition de nouveaux types d'établissements d'enseignement, refonte du réseau scolaire), ainsi que l'offre de services d'enseignement, marquée notamment par l'adoption de nouveaux principes de gestion et de financement du système éducatif. Toutefois, les examinateurs de l'OCDE, dont le rapport constitue le point d'appui de la présente étude, ont constaté, à l'instar du gouvernement estonien, que si la réforme a été source de progrès, elle n'est pas le fruit d'une analyse globale soutenue par l'opinion publique concernant l'architecture du système éducatif estonien et son fonctionnement. Les problèmes ont été pris en main séparément sans faire l'objet de la coordination qui s'impose selon une optique embrassant l'ensemble du système éducatif. L'Examen présente une description complète du Concept du système éducatif estonien récemment adopté, et de la Plateforme stratégique pour 2000-2004 définie par le gouvernement, qui traitent de ces problèmes. Ces nouveaux documents d'orientation offrent un cadre général pour la réforme et énoncent les dispositions concrètes à prendre pour résoudre les questions de fond qui continuent de se poser pour chacun des niveaux du système éducatif. L'Examen donne un aperçu de l'impressionnant travail de prospective qui a conduit à l'élaboration de ces déclarations de principe. Entre autres contributions importantes à cet effort, citons « l'Estonie en quête de connaissances » qui émane du Conseil

académique créé par le Président de la République d'Estonie, la « Stratégie estonienne en matière d'éducation » définie par le Ministère de l'éducation, et les « Scénarios 2015 de l'éducation en Estonie » conçus par le groupe de travail de la Commission du Forum de l'éducation. L'Examen confirme l'intérêt de ces stratégies nationales et présente un avis sur les questions de l'accès à l'éducation, de l'équité, de la qualité, de l'introduction des nouvelles technologies et de la décentralisation des fonctions de gestion et de financement.

Partant des documents de base élaborés par les autorités estoniennes et des informations communiquées lors des réunions organisées à l'occasion des visites sur le terrain, l'Examen présente une vue d'ensemble de l'éducation dans la région de la Baltique et s'intéresse au système éducatif estonien dans son intégralité, de l'enseignement préscolaire à la formation tout au long de la vie pour tous en passant par l'enseignement tertiaire. Il fournit une analyse de ces différents secteurs en tenant compte du contexte économique, social et politique de l'Estonie. Le dernier chapitre, qui traite de l'action stratégique, fait la synthèse des recommandations spécifiques des examinateurs, et indique les moyens qui peuvent et devraient être employés pour inscrire les politiques dans une optique qui englobe l'ensemble du système, en les reliant aux questions prioritaires que sont l'accès à l'éducation et l'équité, la qualité, l'efficacité et la gestion.

Le présent Examen de la politique de l'éducation de l'Estonie a été réalisé dans le cadre du Programme régional pour les pays Baltes du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM). Les examens consacrés à la Lettonie et à la Lituanie doivent être publiés en 2001. Les conclusions de ces trois études et les recommandations qui en sont issues ont été débattues lors d'une réunion spéciale du Comité de l'éducation, qui a été organisée sous l'égide de la Finlande les 26 et 27 juin 2000 à Helsinki, et à laquelle ont assisté les Ministres de l'éducation de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie. Ce rapport présente les principaux points qui ont été soulevés durant cet échange de vues.

Les membres de l'équipe d'examineurs étaient les suivants : Aims McGuinness (Etats-Unis), Rapporteur général, Steven Bakker (Pays-Bas), Neils Hummeluhr (Danemark), Graham Reid (Royaume-Uni), Ana-Maria Sandi (Banque mondiale), Péter Soltész (Hongrie), Evelyn Viertel (Fondation européenne pour la formation) et Ian Whitman (Secrétariat).

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Eric Burgeat
Directeur du Centre pour la coopération avec les non-membres

Table des matières

Synthèse de l'examen des politiques de l'éducation en Estonie, Lettonie et Lituanie

Contexte des examens	9
Méthodologie	9
Importance des examens	9
Similarités et différences entre les Pays baltes	11
Similarités	12
Différences	13
Les phases de la réforme	14
Fondements théoriques de la réforme	16
Thèmes communs	17
Thèmes sectoriels	17
Thèmes transversaux	26
Conclusion	29

Chapitre 1

Contexte

Géographie	31
Histoire	31
Gouvernement	34
Démographie	37
Indicateur des ressources humaines	38
L'économie	38
Le marché de l'emploi	42
Chômage	43

Chapitre 2

Le système éducatif estonien

Cadre juridique	49
Structure de l'action publique et gouvernance	51
Le financement	56
Antécédents du système éducatif estonien	58
Les débuts	58
Le renouveau de l'éducation à partir de 1987	59

Chapitre 3

Préscolarité, enseignement primaire et enseignement secondaire général

Description du système	65
Cadre juridique	65
L'enseignement préscolaire	65
L'école élémentaire et l'enseignement secondaire du second degré	66
Financement	67
Établissements, effectifs et enseignants	68
Enseignants et chefs d'établissement	72
Le programme d'études	78
Populations cibles et besoins spéciaux	85
Problèmes de politique et observations	89
L'évolution du renouveau de l'éducation en Estonie	89
Programme et évaluation	95
Développement des ressources humaines en vue de la rénovation de l'éducation	104
Les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement	116
Les établissements ruraux et l'efficacité du réseau scolaire	122
Synthèse des recommandations	127
Programme national	127

Chapitre 4

Enseignement et formation professionnels

Introduction	133
Description du système	133
Cadre juridique	133
Structure de l'action publique	135
Le système d'enseignement et de formation professionnels	136
Établissements, réseaux d'établissements et programmes d'études	140
Financement	147
Questions et observations	149
Qualité et efficacité du réseau scolaire	149
Enseignants et enseignements	152
Capacité de réaction à l'évolution du marché du travail et de l'information sur ce marché	155
Programmes et normes professionnelles	157
Examens et certification	159
Les élèves au sein du système	160
Éducation des adultes et formation continue	161

La stratégie et sa mise en œuvre	163
Recommandations	165

Chapitre 5

L'enseignement supérieur

Vue d'ensemble du système	173
Base juridique	173
Hiérarchie et instances responsables	174
Structure du système	176
Structure des qualifications	176
Établissements	179
Assurance qualité	181
Langue d'instruction	184
Financement	184
Politique scientifique et recherche	185
Questions et observations	186
Progrès de la réforme	186
Problèmes principaux	188
Synthèse des recommandations	208

Chapitre 6

De la prospective à l'action

Progrès de la réforme	213
Secteurs susceptibles de nouvelles améliorations	214
De la prospective à la stratégie et à l'action	214
D'un système privilégiant les bons élèves à un système mobilisant l'ensemble des apprenants	215
Harmonisation de l'intervention publique avec la philosophie de « l'Estonie en quête de connaissances », qui met l'apprenant au centre du processus	217
Développement des ressources humaines du système éducatif	218
Une utilisation différente des ressources pour améliorer les résultats ..	218
Décentralisation, autonomie des établissements et le nouveau rôle du MoE	219
Conclusion	220
Bibliographie	221
Encadré 1. Extraits du scénario	
« L'Estonie en quête de connaissances »	94
Encadré 2. Visite d'une petite école	124

Synthèse de l'examen des politiques de l'éducation en Estonie, Lettonie et Lituanie

Contexte des examens

Le présent examen correspond à l'un des trois examens de la politique de l'éducation dans les Pays baltes réalisés en 1999. Il s'agit là du bilan le plus complet de la politique de l'éducation dans chacun des trois pays depuis leur retour à l'indépendance en 1991.

Méthodologie

Les examens ont été réalisés par trois équipes internationales différentes composées de spécialistes et de responsables de haut niveau venus de pays Membres de l'OCDE et d'États d'Europe centrale et orientale. Toutefois, c'est le même rapporteur qui est intervenu dans les trois cas. Chaque pays a fourni une quantité importante de données de référence et d'informations. Afin de compléter l'information réunie à l'occasion de ces examens et d'éviter les redondances, les examens de l'OCDE ont exploité un certain nombre de rapports de la Banque mondiale, du Programme des Nations-Unies pour le développement, du Fonds des Nations-Unies pour l'enfance (UNICEF), de la Fondation européenne pour la formation et autres agences de l'Union européenne (UE), ainsi que de la Fondation Soros et autres organisations non gouvernementales. L'examen de la politique économique des États baltes réalisé en 1999 par l'OCDE a constitué également un important matériel de référence pour l'examen des politiques de l'éducation.

Importance des examens

L'éducation est l'une des grandes priorités des Pays baltes depuis leur retour à l'indépendance. Dans chacun de ces pays, l'éducation joue un rôle déci-

sif dans la transition, après un demi-siècle d'occupation soviétique et d'emprise très marquée de la politique, de l'idéologie et de l'économie dirigée soviétiques. Petits pays aux ressources naturelles limitées, les États baltes ont conscience du fait que leurs ressources humaines constituent leur atout concurrentiel majeur au sein de l'économie mondiale. Ils savent tous trois qu'une politique progressiste de l'enseignement et de la formation est l'une des conditions essentielles de leur adhésion à l'Union européenne.

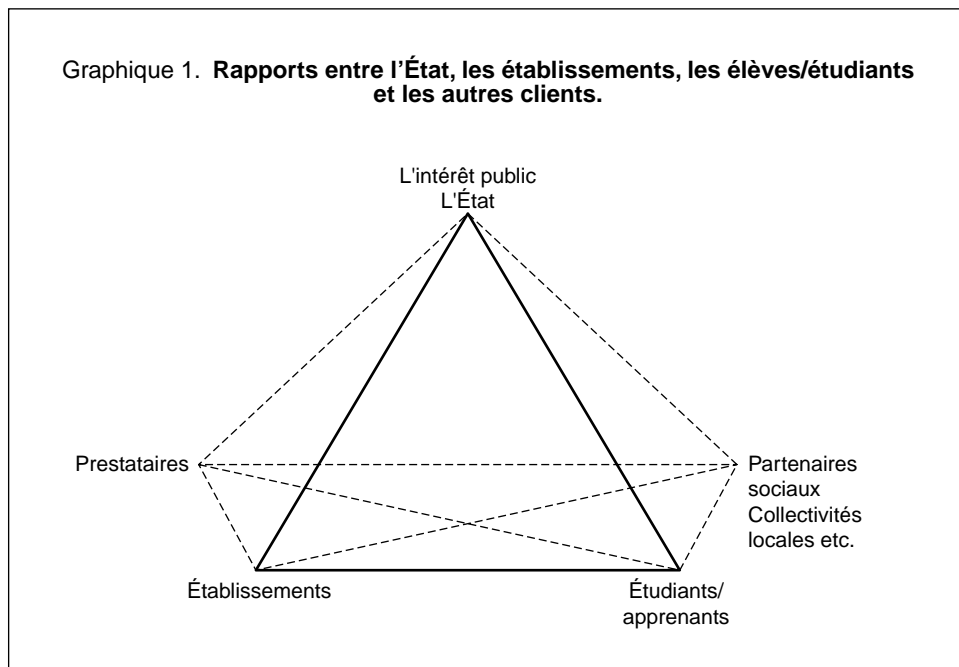
Les examens de l'OCDE sont autant d'analyses approfondies des mesures publiques intéressant tous les paliers ou secteurs du système éducatif – depuis la prime enfance et la préscolarité jusqu'au niveau du doctorat. Bien que la politique scientifique n'ait pas été retenue comme thème, les examinateurs n'en ont pas moins étudié son interaction avec la politique de l'enseignement supérieur. Dans tous les pays, l'éducation est la clé de voûte du bien-être économique et social et les examens s'intéressent donc aux rapports entre l'éducation et d'autres thèmes comme le statut des enfants et des femmes, le développement économique régional, et la réforme de l'administration publique.

Les examens ont été réalisés à la demande expresse des autorités nationales. Dans chacun des pays, les pouvoirs publics reconnaissent l'intérêt de ces examens pour le débat national sur l'avenir de la politique de l'éducation et le mérite qu'ils ont de soulever un certain nombre de points importants qu'ils pourraient difficilement évoquer eux-mêmes dans leur pays.

L'examen OCDE ne s'assigne pas comme objectif d'évaluer les politiques nationales de l'éducation, mais bien de replacer ces politiques dans une perspective comparative. L'examen consacré aux Pays baltes met l'accent sur deux problématiques qui sont communes aux trois pays, mais aussi sur un certain nombre de points spécifiques. On a cherché en particulier :

- À définir et à respecter la géographie, la démographie et l'économie particulières de chaque pays.
- À repérer en matière d'intervention publique les bonnes pratiques et les bons processus dont pourraient s'inspirer les trois pays, mais aussi d'autres pays Membres ou non Membres de l'OCDE
- À éviter l'application uniforme de mesures mal adaptées à des problèmes diversifiés.
- Les examens s'intéressent en particulier à la perspective de l'État et de l'intérêt public, ainsi qu'à l'interaction entre l'action publique et les éta-

blissements (prestataires), les étudiants/apprenants et les autres clients du système éducatif (partenaires sociaux par exemple). Le Graphique 1 met ces rapports en évidence.



Comme d'autres gouvernements dans le monde, les gouvernements des Pays baltes infléchissent leur politique et ils sont désormais moins soucieux de maintenir et d'aider les établissements que d'élargir la gamme des prestataires (établissements privés par exemple) pour répondre à la demande des étudiants et satisfaire les priorités publiques. Ils axent leur intervention sur la capacité de réponse du système éducatif aux besoins des étudiants/apprenants et des partenaires sociaux. Les équipes de l'OCDE ont donc cherché à voir les modalités de ce changement – et l'élaboration des mesures visant à répondre aux problèmes créés par le changement – dans chacun des trois États baltes.

Similarités et différences entre les Pays baltes

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie présentent un certain nombre de points communs, mais il est important de bien voir les points sur lesquels elles diffèrent parce qu'ils ont une incidence directe sur la politique de l'éducation.

Similarités

Voici présentés synthétiquement plusieurs points communs importants :

- Depuis le début de leur histoire, les trois pays connaissent des périodes prolongées de conflit et de domination par une puissance étrangère, notamment l'Ordre des chevaliers teutoniques, la Russie tsariste, les États allemands, la Suède et, dans le cas de la Lituanie, la Pologne.
- La fin de la Première guerre mondiale marque pour les trois pays la fin d'un siècle d'intégration à l'intérieur de l'Empire russe, le retour à l'indépendance et l'adhésion à la Ligue des nations. Ils ont tous trois beaucoup souffert des combats, notamment sur le front allemand et russe, pendant cette guerre.
- Le début de la période d'indépendance a été marquée dans les trois pays par la croissance économique, l'amélioration du niveau de vie et la mise en place d'institutions démocratiques, même s'ils ont connu également des périodes d'instabilité politique et de remise en cause des institutions démocratiques.
- Les trois pays étaient concernés par les dispositions secrètes du Pacte Molotov-Ribbentrop de 1939 entre l'Allemagne nazie et l'Union soviétique, pacte qui a entraîné le stationnement de troupes soviétiques et une prise de contrôle par les Soviétiques en 1940, suivis en juin 1940 de l'invasion nazie et d'une occupation allemande jusque dans les derniers mois de la Seconde guerre mondiale et le retour aux commandes de l'Union soviétique. Durant les périodes d'occupation alternée par les Soviétiques et les Allemands, des centaines de milliers de Lettons, de Lituanien et d'Estoniens ont été tués ou déportés en Sibérie alors que des centaines de milliers d'autres ont dû prendre la fuite et quitter le pays.
- Les trois pays ont vécu la brutalité stalinienne au moment où l'Union soviétique a pris le contrôle à la fin de la Seconde guerre mondiale : emprisonnement et déportation par milliers vers la Sibérie, immigration forcée de populations russophones en provenance d'Union soviétique vers les fermes collectives et les grandes industries, suppression de la religion, imposition du régime idéologique, militaire et économique soviétique.
- Au cours de l'occupation soviétique, qui s'est prolongée pendant près d'un demi-siècle, les trois pays, devenus des républiques de l'Union soviétique, ont subi de plein fouet les mesures idéologiques, politiques

et économiques soviétiques. Les Pays baltes se sont vu accorder à des degrés divers une modeste marge de manœuvre au niveau de la politique de l'éducation et la possibilité d'adopter des mesures respectant l'originalité de leur langue et de leur culture, mais sur tous les autres points l'intégration à l'Union soviétique a été totale.

- Les trois pays ont connu à la fin des années 80 une renaissance et une poussée du sentiment indépendantiste dans un climat marqué par la glasnost et la Perestroïka, et la détérioration des institutions soviétiques, période dont le point d'orgue est la « Révolution en chansons » et le retour à l'indépendance en 1990 et 1991. (La proclamation de l'indépendance s'est faite le 11 mars 1990 pour la Lituanie, le 20 août 1991 pour l'Estonie et le 21 août 1991 pour la Lettonie).
- Dès le retour à l'indépendance, les trois pays sont revenus à des constitutions s'inspirant largement des textes adoptés au cours de la première indépendance, après la Guerre mondiale.
- Les trois pays se sont orientés résolument vers une réforme progressiste de l'Administration, de l'économie, de la vie sociale et de l'éducation. Leurs trois candidatures à l'adhésion à l'Union européenne ont été acceptées.

Différences

Mais on constate entre les Pays baltes des différences notables qui sont particulièrement importantes pour comprendre les différences en matière de politique de l'éducation :

- Les trois pays ont un passé très particulier et des rapports originaux avec les autres pays et les autres cultures, rapports qui ont marqué durablement la langue et la culture et qui continuent d'influer sur les perspectives et les politiques nationales. La Lituanie a eu à certaines périodes de son histoire des liens – souvent conflictuels – avec la Pologne. (Vilnius est restée intégrée à la Pologne jusqu'à la Seconde guerre mondiale). Des parties importantes de l'Estonie et de la Lettonie ont été jusqu'au milieu du XVIème siècle territoire livonien. Historiquement, la Lettonie et l'Estonie ont des liens plus étroits que la Lituanie avec les Pays nordiques – l'Estonie avec la Finlande, le Danemark et la Suède, la Lettonie avec le Danemark et la Suède.
- L'estonien, le letton et le lituanien sont des langues très différentes. Le letton et le lituanien appartiennent à la branche balte de la famille indo-

européenne. L'estonien fait partie de la famille finno-ougrienne – comme le finnois, le hongrois, l'udmurt, le sami, le komi, le mari, le livonien et le mordvinien.

- Du point de vue ethnique, la Lituanie est plus homogène que l'Estonie et la Lettonie. En 1999, les Lituaniens représentaient 81.3 % de la population, les Russes (8.4 %) et les Polonais (7 %) étant les principaux groupes minoritaires. En Lettonie par contre. 55.7 % de la population était lettone et 32.2 % russe de souche. En Estonie, la population était estonienne à 65.2 % et russe de souche à 28.1 %. Le pourcentage important de Russes de souche – notamment en Estonie et en Lettonie – s'explique par les années d'immigration forcée, particulièrement à la fin de la Seconde guerre mondiale. Depuis le retour à l'indépendance, les trois pays ont enregistré une émigration des populations russes, même si le mouvement s'est considérablement ralenti ces dernières années. En Lettonie et en Estonie, la population se concentre généralement dans les grandes zones urbaines (Riga et Tallinn) et dans les zones d'implantation des anciennes industries soviétiques ou des grandes fermes collectives.
- La population est très majoritairement de confession luthérienne en Lettonie et en Estonie et catholique romaine en Lituanie.
- Les trois pays sont des républiques parlementaires dans lesquelles le chef de gouvernement est un Premier ministre, désigné par le Président, qui préside un conseil des ministres (Lituanie et Estonie) ou un cabinet (Lettonie), avec un chef d'État qui est le Président. Contrairement à ce qui se passe en Estonie et en Lettonie où le Président, élu par le Parlement, exerce des fonctions largement honorifiques, le Président lituanien est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans et il dispose d'un pouvoir exécutif plus important que le Président des deux autres pays..
- Les trois pays ont pris des mesures spectaculaires pour passer de l'économie dirigée totalement contrôlée par – et orientée vers – l'Union soviétique à une économie de marché qui valorise de plus en plus les rapports avec l'Europe et l'économie mondiale. Mais chacun a suivi sa propre voie en matière économique si bien que les indicateurs économiques clés font apparaître de notables différences .

Les phases de la réforme

On peut présenter la réforme de l'éducation dans les Pays baltes comme une succession de phases dont le début se situe à la fin des années 80. Dans chacun

des trois pays, le processus s'amorce par une série d'initiatives prises en 1988 (voire un peu plus tôt) qui coïncident avec le nouveau climat, la perestroïka, et l'érosion des institutions soviétiques. Au cours de cette période, un mouvement sans précédent, parti de la base, pousse les éducateurs à explorer de nouvelles voies – initialement dans le cadre de l'Union soviétique, puis petit à petit avec la conviction qu'un retour à l'indépendance pleine et entière était possible.

Au cours de la période 1990–1992, les trois pays recouvrent leur indépendance, se dotent d'une constitution (largement inspirée de la constitution antérieure) et créent le premier cadre légal de leur système éducatif. Ils adoptent une loi-cadre fondamentale et une loi sur l'éducation. Ces premiers textes présentent certes un certain nombre de dispositions spécifiques, mais ils ont en commun leurs principes démocratiques, la suppression du contrôle idéologique antérieur, l'ouverture à l'enseignement privé et un accroissement notable de l'autonomie universitaire. Adoptés dans le contexte très évolutif de l'année 1991, ces premiers textes allaient demander à être affinés dans les années suivantes.

Au cours de la période 1992–1994, les États baltes sont confrontés à un défi exceptionnel : il leur faut instaurer la stabilité économique, créer des cadres juridiques et mettre en place de nouvelles structures administratives. L'effondrement de l'économie dirigée fortement tributaire de l'Union soviétique et la lenteur des réformes sociales et économiques mettent les trois systèmes éducatifs à rude épreuve. Les trois pays n'en progressent pas moins sur les aspects fondamentaux de la réforme : suppression des enseignements universitaires idéologiquement orientés, élaboration des nouveaux programmes, des nouveaux manuels et du matériel pédagogique et instauration de rapports nouveaux avec des donateurs ou des partenaires occidentaux comme la Fondation Soros, le British Council et le programme PHARE de l'Union européenne.

La période 1995-1996 est marquée par une pause temporaire dans les avancées réalisées depuis le retour à l'indépendance du fait que la crise bancaire et l'instabilité économique, qui attirent tout l'attention, empêchent de se consacrer entièrement à la réforme de l'éducation. Elle est également marquée par le fait que dans les trois pays les pouvoirs publics s'efforcent de concevoir un dispositif (programme national et normes nationales par exemple) susceptible de mettre un peu d'ordre dans les réformes, largement décentralisées et souvent fragmentaires, adoptées jusque là et de leur donner une orientation.

La période 1996-1998 est marquée pour les trois pays par une relance et une croissance qu'ils n'avaient pas connus à un tel niveau depuis 1991. Pour ce qui touche à la réforme de l'éducation, les trois pays en élargissent les fondements théoriques et mettent au point le cadre juridique « de seconde génération » pour

la filière générale, la filière professionnelle et l'enseignement supérieur. Les lois sur l'éducation de 1991-1992 sont abrogées ou notablement amendées pour tenir compte de l'évolution des conceptions en matière de réforme. On se lance dans la conception de nouveaux programmes nationaux et d'un dispositif d'évaluation/examens en recourant à l'expertise de conseillers étrangers et en s'inspirant de la bonne pratique observée dans de nombreux pays occidentaux.

Amorcée avec la dévaluation du rouble le 17 août 1998, la crise économique russe freine à la fois la croissance économique et la réforme de l'éducation, qui ne peuvent plus garder le rythme des deux années précédentes. L'intérêt d'une telle pause apparaît comme évident au moment des examens OCDE au début de l'année 1999. Mais la réforme reste très mobilisatrice comme le montrent les progrès réalisés au niveau des programmes nationaux, du dispositif d'évaluation, des manuels et du matériel pédagogique, ainsi que de l'activité législative concernant l'enseignement supérieur non universitaire (colleges). Les trois pays continuent de faire avancer la réforme de l'enseignement supérieur réformes en dotant les universités des moyens nécessaires pour faire face à l'escalade de la demande et pour répondre aux attentes internationales par rapport à la qualité des programmes universitaires d'enseignement et de recherche.

Fondements théoriques de la réforme

On a vu précédemment que les trois pays avaient adopté en 1991 (Lituanie et Lettonie) ou en 1992 (Estonie) une loi-cadre relative à l'éducation s'inspirant de concepts et de principes similaires. Mais par ailleurs, chacun des trois suivait sa propre voie dans la définition des fondements théoriques de la réforme.

C'est en Lituanie que l'on trouve le meilleur exemple de cette action visant à élaborer un document de base, puisque les Principes généraux de l'éducation en Lituanie de 1992 constituent la clé de voûte de la réforme de l'éducation et de la législation correspondante avant comme après l'indépendance. Les Principes prévoient quatre phases : phase I de la fin 1988 au 11 mars 1990 ; phase II débouchant sur le cadre des Principes de 1992 ; phases III et IV (1992 à 2005) : « mise en place d'un système éducatif lituanien uniforme et permanent englobant l'enseignement institutionnel et non institutionnel et élargissement du réseau public et privé d'établissements d'enseignement. »

En Estonie comme en Lettonie, l'élaboration d'un fondement théorique largement accepté pour la réforme de l'éducation a eu un caractère plus évolutif. Il a fallu par exemple attendre les années 90 pour voir se concrétiser un consensus large autour du concept de « L'Estonie en quête de connaissances », émanant du

Conseil académique créé par le Président de la République d'Estonie ; autour de la « Stratégie estonienne en matière d'éducation » élaborée par le ministère de l'éducation ou des « Scénarios 2015 de l'éducation en Estonie » élaborés par le groupe de travail de la commission du Forum de l'éducation. En Lettonie, le ministère de l'éducation et de la science a produit le « Concept de l'éducation » en 1995, mais si l'on en croit les observations des examinateurs OCDE, ce document n'a pas eu l'écho qu'il aurait dû avoir en tant que texte fondateur. Pourtant, en dépit des changements de gouvernement, la réforme de l'éducation en Lettonie s'est poursuivie à partir d'un consensus informel sur les principes dont devait s'inspirer le système éducatif.

Dans leurs rapports, les équipes de l'OCDE insistent sur l'importance d'un large accord et d'une large mobilisation sur les principes de la réforme de l'éducation dont ils considèrent qu'ils conditionnent le progrès durable et la concrétisation des principes théoriques sous forme de stratégies et d'actions – surtout en cas de changements fréquents de direction politique. Cet accord et cette mobilisation doivent se faire à tous les paliers du système éducatif, mais aussi au niveau de la direction politique et civile et des partenaires sociaux. Qu'ils aient ou non exprimé ces fondements théoriques dans un document officiel, les trois pays sont confrontés au même défi : il s'agit d'associer l'ensemble du corps social au processus de changement.

Thèmes communs

En dépit des différences évidentes entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, les examinateurs ont pu observer un certain nombre de thèmes communs en matière de politique de l'éducation. Il sera fait ici une distinction entre les thèmes sectoriels et les thèmes recoupant l'ensemble des secteurs.

Thèmes sectoriels

Les trois pays ont entrepris une réforme qui intéresse tous les paliers et tous les secteurs de leur système éducatif, depuis la préscolarité jusqu'à l'enseignement supérieur. Les problèmes relevés par les équipes de l'OCDE concernent le plus souvent les points de recoupement ou de transition. On peut citer par exemple :

- Le recoupement entre l'éducation et des problèmes sociaux et économiques plus vastes comme les rapports entre la préscolarité et la santé et le bien-être des jeunes enfants et des jeunes mamans, ou bien les rapports entre l'enseignement professionnel et l'évolution de l'économie et du marché de l'emploi.

- La transition entre la préscolarité et le cycle obligatoire ou les mesures visant à faire en sorte que tous les jeunes enfants soient prêts et disposés à apprendre.
- La transition entre le cycle obligatoire et le second cycle secondaire ou les mesures visant à élargir l'éventail des élèves qui parviennent au terme de leur scolarité obligatoire pourvus d'une formation intellectuelle suffisamment vaste et approfondie pour poursuivre les études ou accéder au marché de l'emploi – et pour continuer à apprendre toute leur vie.
- La transition entre la filière générale et la filière professionnelle du second cycle (années 10 à 12) et le marché de l'emploi ou l'enseignement supérieur.

Voici un choix de thèmes intéressant les principaux secteurs.

Renforcement de l'éducation préscolaire/ de l'éducation des tout jeunes

Dans les trois pays, la fréquentation du cycle préscolaire a enregistré une baisse brutale après l'indépendance, dès l'instant où a été abandonné le réseau très étoffé d'établissements préscolaires mis en place à l'époque soviétique autour des lieux de travail. Le souci d'assurer une bonne préparation des enfants à la scolarité obligatoire est un souci partagé, mais les méthodes choisies pour aborder le problème ne sont pas les mêmes. Au moment de l'examen OCDE, la Lituanie s'apprêtait à abaisser l'âge du début de la scolarité obligatoire (sept ans) pour y intégrer les enfants des classes « de niveau zéro » (généralement âgés de six ans). La Lettonie a intégré la préscolarité dans le cycle obligatoire par le biais de la loi sur l'éducation promulguée en 1998, mais a aboli cette disposition (essentiellement pour des raisons économiques) en 1999. L'Estonie cherche à renforcer l'enseignement préscolaire notamment en relevant les exigences de niveau dans la formation des maîtres et en revoyant le financement. Les examinateurs de l'OCDE sont très favorables à ces mesures qui visent à faire en sorte que tous les jeunes enfants bénéficient d'une bonne préparation à la scolarité, mais dans les équipes on a exprimé quelques interrogations sur le niveau des ressources, la formation des maîtres et autres dispositifs d'accompagnement – surtout en milieu rural – indispensables pour atteindre cet objectif. Il faudrait un lien plus consistant entre les mesures publiques intéressant le bien-être et la santé des jeunes enfants et des femmes et la stratégie en matière de préscolarité et c'est là une autre préoccupation partagée. Dans certains cas, ces secteurs relèvent de ministères distincts, alors qu'ils sont liés.

Renforcement (extension) du cycle obligatoire et amélioration de la qualité de l'enseignement pour tous les élèves

La réforme de la scolarité obligatoire est l'un des thèmes privilégiés de la réforme de l'éducation dans les trois États Baltes depuis la fin des années 80. Les trois pays ont pratiqué très vite la « désidéologisation » des programmes et mis en place le fondement et le processus de transition (programme, manuels et autre matériel pédagogique, formation des maîtres) des systèmes éducatifs utilisant essentiellement la langue nationale (estonien, letton, ou lituanien) comme langue d'instruction. Pendant les premières années, la réforme a été dans une large mesure un phénomène parti de la base, dont l'ampleur et les orientations étaient très variables d'un pays à l'autre. Les multiples initiatives ou projets pilotes étrangers, bien intentionnés mais souvent non coordonnés, ont à la fois stimulé la réforme et contribué indirectement à son manque de cohérence. Mais au milieu des années 90, les trois pays en sont venus à élaborer un programme et des normes nationales, puis à tenter de mettre en place un mécanisme d'assurance qualité, notamment par le biais d'évaluations et d'exams dont les épreuves étaient rédigées ou administrées à l'échelon central. Ils étaient – et ils restent – confrontés à plusieurs problèmes :

- L'affinement des instruments d'évaluation et d'examen pour qu'ils correspondent à certains objectifs du programme national comme l'intégration des connaissances et de la pratique ou l'apprentissage actif.
- La réduction de l'écart entre les objectifs de la réforme et les réalités de la classe et des établissements, notamment en ce qui concerne le matériel pédagogique de base, la formation continue des maîtres et le soutien aux écoles.
- L'amélioration de la cohérence au niveau de la formation continue des maîtres, qui était souvent disparate, et le renforcement des liens entre le nouveau programme et son application dans la politique des programmes et de l'évaluation.
- La réforme de fond de la formation initiale des maîtres conformément aux principes de la réforme de l'éducation.
- L'assurance qualité, quel que soit le système.
- Le problème des petites écoles rurales et les fortes disparités entre zones rurales et zones urbaines en matière de qualité et d'efficacité des écoles.

Avec l'aide extérieure, notamment celle de la Fondation Soros et du programme PHARE, les États Baltes ont réalisé des progrès impressionnants dans l'extension des applications des technologies de l'information et de la communication (TIC), particulièrement pour l'accès aux ordinateurs et à Internet, dans leur système éducatif, notamment dans la filière générale du cycle obligatoire. L'initiative Tiger Leap [Bond en avant] de l'Estonie qui s'était assigné comme premier objectif l'accès universel à l'ordinateur dans les écoles, a pris entre-temps des dimensions beaucoup plus importantes : elle vise à faire en sorte que tous les Estoniens puissent s'affirmer au sein de l'économie mondiale de l'information.

Réforme de l'enseignement post-obligatoire (second cycle)

Les problèmes qui se manifestent au niveau du cycle obligatoire (programme, normes, assurance qualité et formation des maîtres) se retrouvent souvent au niveau post-obligatoire (deuxième cycle). Les trois pays sont confrontés à un problème de fond, qui est d'assurer à une forte proportion de la cohorte d'âge intéressée par l'enseignement secondaire post-obligatoire une formation générale large, aussi bien dans la filière générale (gymnasium) que dans la filière professionnelle. À l'époque soviétique, les élèves faibles entraient souvent directement dans la filière professionnelle à la fin de leur scolarité obligatoire pour y recevoir une formation très étroite en vue d'un emploi bien défini dans une entreprise d'État. La formation générale occupait une place très restreinte dans cette formation. D'autres élèves entraient dans la filière secondaire professionnelle pour s'y préparer à une spécialité technique qui exigeait une part plus importante de formation générale ; mais cette formation ne préparait vraiment à des études universitaires, même si certains élèves accédaient ensuite à un cycle post-secondaire spécialisé.

Lors de l'effondrement de l'économie dirigée axée sur l'Union soviétique, les entreprises d'État accueillant les diplômés de la filière professionnelle ont disparu. La mauvaise image et le caractère obsolète des programmes de formation, des équipements et des enseignements ont contribué de concert au recul brutal de la demande d'enseignement professionnel secondaire.

La période qui a suivi l'indépendance a été marquée dans les trois États baltes par un schéma similaire : allongement de la durée de la formation générale pour l'ensemble des élèves et spécialisation différée. Une proportion de plus en plus importante d'élèves arrivés en fin de scolarité obligatoire souhaite accéder à la filière générale – et si possible à un gymnasium très sélectif – pour améliorer ses chances d'accès à l'Université. Simultanément, on note une convergence entre la filière professionnelle et la filière générale, dans la mesure où les trois pays sont en train de mettre en place en fin d'année 12 une épreuve standardisée

obligatoire pour tous les élèves, qu'ils viennent de la filière professionnelle ou de la filière générale. Si la demande d'enseignement professionnelle progresse, c'est au niveau post-secondaire, une fois les études secondaires terminées, et cette demande porte sur des formations spécialisées débouchant sur l'emploi.

Parmi les développements que l'on constate dans les trois pays figurent :

- Un travail permanent sur le programme national et sur les normes nationales
- L'examen de fin d'année 12 dont les épreuves sont rédigées et administrées par une instance externe.
- L'accord des universités pour que cet examen de fin d'année 12 serve parallèlement d'examen d'entrée à l'Université (dispositif déjà en place en Estonie et envisagé en Lituanie et en Lettonie).
- La diversification du second cycle par le biais des 'profils' (Lituanie) et autres modifications de programme visant à prendre en compte une gamme plus large de capacités et d'aspirations chez les élèves.

Réforme de l'enseignement et de la formation professionnels

On a vu que dans les trois pays le système d'enseignement et de formation professionnels était étroitement lié à l'économie dirigée soviétique. Le caractère obsolète des programmes, des équipements et du matériel pédagogique, la dégradation des installations et l'impréparation des enseignants aux nouvelles professions et à l'économie de marché conjugaient leurs effets pour couper en quelque sorte le système du marché de l'emploi qui se mettait en place.

Au cours de la décennie 1990-1999, les trois États Baltes ont beaucoup progressé dans la réforme de leur système d'enseignement et de formation professionnels ; ils étaient stimulés par la perspective de l'adhésion à l'UE et soutenus par l'aide étrangère. Le programme PHARE et la Fondation européenne pour la formation (ETF) ont joué un rôle significatif et positif dans l'élaboration de la base théorique et stratégique de la réforme et ils ont soutenu des programmes pilotes comme le développement des programmes, la formation et le développement régionaux ou la formation des maîtres. Entre 1997 et 1999, les trois pays ont terminé cette tâche et adopté une loi-cadre sur l'enseignement et la formation professionnels. Les nouveaux textes créent un système national de qualifications, rendent possible une participation active des partenaires sociaux à tous les niveaux, précisent le rôle des différents établissements, créent un secteur non

universitaire (CITE 4B et 5B) et associent de manière plus étroite l'enseignement et la formation professionnels au développement régional. Les trois pays sont confrontés à des problèmes communs. On peut citer notamment :

- Le passage du niveau conceptuel et stratégique à l'action concrète. Le cadre juridique de base et les structures de l'intervention publique sont certes déjà là, mais il faut que les trois pays accélèrent le processus concret d'application des réformes. L'aide étrangère a joué un rôle d'irremplaçable catalyseur, mais il faudra une intervention plus décidée et un effort de financement des pays eux-mêmes pour mettre en œuvre la réforme et la rendre durable.
- La mise en place d'une structure de direction coiffant plusieurs ministères pour coordonner l'enseignement et la formation professionnels. L'Estonie et la Lituanie ont récemment procédé à un transfert de compétences : l'enseignement professionnel agricole, qui dépendait du Ministère de l'agriculture, est désormais confié au Ministère de l'éducation, si bien que la plupart des établissements correspondants relèvent désormais d'un ministère unique. En Lettonie, ces établissements relèvent toujours de plusieurs ministères, même si le Ministère de l'éducation et de la science assume globalement la coordination. La coordination entre le système public de formation professionnelle et le service public de l'emploi – donc l'entité responsable de l'information sur le marché de l'emploi, des formations courtes destinées aux chômeurs et des services régionaux de l'emploi placés sous l'autorité d'un autre ministère – reste problématique dans les trois pays.
- L'optimisation du réseau scolaire. On constate dans les trois pays un nombre excessif de petites écoles professionnelles fortement spécialisées. Et dans les trois cas, des mesures sont prises pour fermer et regrouper des écoles, ou moderniser et élargir le profil d'autres écoles. Il arrive que des écoles secondaires professionnelles ou techniques se transforment en collèges de niveau CITE IVB ou se rattachent à d'autres établissements pour former un complexe plus efficient.
- La définition du rôle des nouveaux collèges. La création d'établissements post-secondaires au niveau non universitaire est variable d'un pays à l'autre, mais il demeure une certaine ambiguïté par rapport au rôle et à la mission de ces nouveaux établissements. La réforme de l'enseignement et de la formation professionnels insiste dans tous les cas sur la nécessité d'un secteur non universitaire capable de former les techniciens très qualifiés que réclame le marché de l'emploi actuel. Elle insiste également

sur l'idée que ces établissements devraient avoir des rapports 'horizontaux' avec le marché de l'emploi et être très proches des partenaires sociaux. Une fois montés en puissance, ils devront être une véritable alternative à la formation de niveau universitaire. Il se met en place pour l'essentiel deux types d'établissements. On a premièrement au niveau post-secondaire des établissements issus des anciens « *technikums* », qui n'assurent pas de préparation à l'Université (CITE 1997 IVB) ; deuxièmement, des collèges proposant une formation professionnelle de niveau universitaire (CITE 1997 VB), plus proches des universités, voire dans certains cas, dépendants d'une université. Sur le marché de l'emploi, la demande de spécialistes de niveau CITE IVB et VB est encore balbutiante et c'est ce qui explique en partie le fait que les étudiants de cette catégorie d'établissements songent souvent à suivre une formation universitaire plutôt qu'à se présenter sur le marché de l'emploi en fin de formation. Dans les trois pays, le risque de prolifération des établissements d'enseignement au niveau post-secondaire ou universitaire pose à la puissance publique un problème fondamental d'assurance qualité et de financement.

- Mobilisation des partenaires sociaux. La nécessité d'étoffer le rôle des partenaires sociaux dans la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels est manifeste pour les trois pays. Leur participation est indispensable pour l'élaboration du système de qualifications, la conception des programmes de formation, l'offre de postes d'apprentissage et d'autres formations en milieu professionnel et la mise à disposition d'équipements et de matériel pédagogique modernes.
- Formation des maîtres de l'enseignement professionnel. La remise à niveau des enseignants en place et la formation des nouveaux maîtres constituent des impératifs majeurs pour les trois États baltes.

Réforme de l'enseignement tertiaire

Les trois Pays baltes ont beaucoup progressé dans la restructuration de leur système éducatif depuis l'amorce de réformes majeures en 1988. On constate notamment :

- L'ancre de principes et de processus démocratiques dans toutes les universités.
- La mise en place d'un cadre juridique couvrant les établissements d'enseignement supérieur, l'autonomie universitaire, la nouvelle infras-

structure de recherche, le cadre de l'assurance qualité et la différenciation de l'enseignement supérieur.

- La suppression des contraintes qui pesaient antérieurement sur les contenus et la pédagogie, particulièrement en sciences sociales et en lettres, ainsi que de la période militaire obligatoire.
- Un bouleversement des programmes universitaires pour répondre à l'évolution de la demande étudiante et à la nécessité économique de créer un complément de recettes par la perception de droits universitaires pour compenser l'austérité du financement public.
- Le passage de la hiérarchie soviétique, très contraignante, des grades à un système de certification à la fois plus souple et plus proche des modèles occidentaux, dans la perspective attendue (voir Bologne) de structures communes en Europe et dans le monde.
- Suppression des Académies des sciences en tant qu'organismes de recherche et transformation de ces académies en sociétés honoraires ; intégration de la recherche dans les universités, opération qui a été très bénéfique pour la recherche et qui a renforcé les universités.
- Renforcement des formations diplômantes, notamment par l'intégration de la recherche et de l'enseignement au niveau doctoral, contrairement à la formule soviétique des études doctorales hors cycle universitaire.

Au moment des examens OCDE, on avait de plus en plus conscience du fait que d'autres changements s'imposaient au niveau de la politique de l'enseignement supérieur. La Lituanie envisageait par exemple une nouvelle loi sur les établissements d'enseignement supérieur. Parmi les problèmes majeurs encore en suspens au moment des examens, on peut citer :

- La réponse à l'escalade de la demande d'enseignement universitaire, qui passe peut-être par des formules de substitution comme les collèges non universitaires.
- Le renforcement des exigences en matière d'assurance qualité, y compris pour l'enseignement non public.
- La réforme du financement, avec en particulier la question très sensible de la perception de droits universitaires.

- L'alignement de la structure des diplômes sur les exigences internationales telles que les définit la Déclaration conjointe de Bologne.
- L'adoption de nouvelles modalités d'instruction, y compris l'enseignement ouvert à distance, et un nouvel effort d'informatisation de l'enseignement supérieur.
- La recherche de solutions, y compris le renforcement des études doctorales et des affiliations internationales, au problème du recyclage des professeurs actuellement en poste et de la préparation de la nouvelle génération d'enseignants et de chercheurs.
- La réforme des programmes universitaires de formation des maîtres.

Après avoir accordé une large autonomie aux universités au moment du retour à l'indépendance, les trois pays se demandent maintenant comment améliorer la capacité de réponse des universités aux priorités publiques et accroître leur transparence vis-à-vis du public. Au moment des examens OCDE, on débattait dans les trois pays des mesures susceptibles de renforcer l'intervention de l'État dans la définition des priorités tout en améliorant la qualité, la réactivité et la compétitivité internationale des établissements, notamment universitaires, d'enseignement supérieur.

Renforcement de l'éducation des adultes et de l'apprentissage tout au long de la vie

Les États baltes sont tous trois confrontés à la nécessité de préparer la population adulte à participer à la vie démocratique et à l'économie de marché tout en poursuivant son apprentissage et en s'adaptant aux changements spectaculaires qui se produisent dans l'économie mondiale à forte intensité de savoir. Néanmoins, le réseau institutionnel continue de privilégier dans une large mesure les élèves qui viennent de terminer le cycle obligatoire ou le deuxième cycle secondaire ; ses liens ou sa coordination avec le réseau de la formation en vue de l'emploi ne sont pas satisfaisants.

Les trois pays ont manifesté leur engagement en faveur d'une politique de l'apprentissage tout au long de la vie et adopté un cadre juridique pour l'éducation des adultes. Mais il reste un problème majeur, celui de la concrétisation de cette politique. Les progrès constatés dans le recours à l'informatique et à l'enseignement ouvert à distance (universités ouvertes) laissent augurer un meilleur accès de la population adulte à la formation continue. A mesure que l'économie progresse, les employeurs devront se faire davantage entendre par rapport à la demande de possibilités de formation accessibles. Les autres prestataires

– essentiellement non publics – répondent à ce besoin, mais les programmes qu'ils proposent se situent généralement dans les domaines où la demande et le gain économique éventuel sont les plus forts (gestion, droit langues étrangères) et ne sont généralement accessibles qu'en milieu urbain. L'intervention de l'État sur la qualité reste discrète et le coût des programmes non publics les met hors de portée de larges segments de la population adulte.

Thèmes transversaux

Comme le montre la présentation des thèmes spécifiques, les équipes de l'OCDE ont repéré plusieurs thèmes transversaux intéressant les trois États baltes.

Renforcement et continuité de l'intervention publique sur la réforme de l'éducation

Dans les trois États baltes, les changements fréquents de gouvernement et de ministre de l'éducation constituent un problème grave qui compromet la continuité de l'intervention publique sur la réforme de l'éducation. Face à cette instabilité, il existe heureusement dans les trois pays un consensus large au sein des réseaux éducatifs, des grandes formations politiques et des organisations non gouvernementales (ONG) sur les fondements théoriques et les objectifs de cette réforme. Des facteurs externes comme les attentes liées à l'adhésion à l'UE ont joué un rôle majeur dans son maintien. Dans le cadre des contraintes imposées par les changements de direction politique, le caractère limité des ressources le caractère embryonnaire du statut de la fonction publique, les trois pays ont réussi à avancer sur la voie de la réforme du rôle et du fonctionnement de leur ministère de l'éducation. Parmi les objectifs communs figurent :

- En matière d'encadrement et d'assurance qualité, le passage d'une formule privilégiant le contrôle et l'inspection des « inputs » (donc le détail des programmes et des horaires) à une formule privilégiant l'évaluation des « résultats » obtenus, tout en accordant aux écoles et aux établissements davantage de latitude dans l'organisation du détail de leur activité.
- Le renforcement des qualifications professionnelles du personnel ministériel.
- Une accentuation de la décentralisation et de la déréglementation.
- Un renforcement des capacités du ministère en matière de planification stratégique et d'intervention politique.

- Une amélioration de la coordination entre l'action publique et les actions soutenues par les ONG et les parrainages étrangers.

En dépit de ces évolutions riches de promesses, les équipes OCDE notent que les trois pays sont confrontés à un même problème, celui de la mobilisation en profondeur d'une fraction plus importante du corps social – notamment des dirigeants et des partenaires sociaux – autour de la réforme de l'éducation, car c'est elle qui conditionne pour l'essentiel le succès par rapport aux grands objectifs politiques. Il leur faut également entretenir l'intérêt pour la réforme en dépit des inévitables changements de gouvernement. Chaque pays adoptera une formule différente pour traiter ces problèmes, mais il faut que l'impulsion vienne du sommet de la hiérarchie gouvernementale et il faudra probablement recourir systématiquement aux organisations non gouvernementales, car contrairement au gouvernement ces organisations sont en mesure d'assurer une continuité.

Comme on l'a noté à plusieurs reprises au cours de cette synthèse, le programme PHARE de l'UE, la fondation Soros et d'autres organismes de parrainage ont stimulé et soutenu de manière remarquable la réforme de l'éducation dans les trois États baltes. L'assistance extérieure ne saurait à long terme se substituer efficacement à une volonté politique durable au sein de chaque pays. Les équipes OCDE sont inquiètes à l'idée qu'une fois que les projets pilotes soutenus par l'aide extérieure seront arrivés à leur terme et que les ONG auront suspendu leur aide dans des secteurs aussi critiques que la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels la volonté et la capacité de soutenir la réforme puissent faire défaut.

Réduction de l'écart entre les conceptions/stratégies et les réalités de la pratique et de la mise en oeuvre

Les trois pays se sont dotés du cadre législatif et politique indispensable. Toutefois, ils éprouvent beaucoup de difficultés à passer à la mise en œuvre concrète, ce qui s'explique dans une large mesure par l'instabilité au niveau des directions nationales. La chose est tout à fait manifeste dans la filière générale et professionnelle de l'enseignement secondaire où l'on constate la persistance d'un fort hiatus entre les objectifs de la réforme et la réalité des changements au niveau des classes et des établissements. Les responsables se sont déclarés préoccupés par ce point lors de l'examen OCDE et les trois pays sont décidés à accorder davantage d'attention aux infrastructures de base et aux systèmes de soutien indispensables pour accentuer l'incidence de la réforme. On s'apprête par exemple à faire davantage converger la formation initiale et continue des maîtres et des chefs d'établissement avec les objectifs de la réforme. Comme il a été dit précédemment, la volonté et la capacité de prendre des responsabi-

lités et de soutenir les initiatives liées à des parrainages étrangers joueront un rôle particulièrement important dans la réduction de l'écart entre la stratégie et la pratique.

Réponse aux inquiétudes en matière d'égalité des chances

Les trois États baltes ont affirmé sans ambiguïté leur attachement aux libertés civiles et leur volonté de réduire les disparités en matière d'accès et de possibilités de formation au sein de leur pays. Ils ont conscience du fait que le respect de cet engagement est l'un des éléments décisifs d'une démocratie moderne, de l'adhésion à l'Union européenne et de la participation pleine et entière à l'économie mondiale. Dans leur examen des politiques de l'éducation, les équipes de l'OCDE ont souligné la nécessité d'un progrès sur les points suivants :

- Réduction des disparités en matière de qualité et de possibilités d'accès à l'éducation entre zones urbaines et zones rurales (ce qui implique une réforme de l'administration publique afin de résoudre le problème des petites communes qui ne disposent pas des capacités nécessaires pour entretenir des établissements importants).
- Prise en compte des besoins spéciaux de certains élèves, y compris des besoins sanitaires et économiques des enfants, pour faire en sorte qu'ils soient en mesure d'apprendre.
- Poursuite de l'intervention sur les besoins des minorités linguistiques et ethniques pour faire en sorte que les populations correspondantes puissent participer pleinement à la vie civile et économique de leur pays.
- Lutte contre la tendance à l'élitisme dans l'enseignement secondaire et adoption de mesures systématiques au niveau de l'entrée à l'Université pour faire en sorte que tous les élèves – et pas uniquement les éléments les mieux doués intellectuellement ou ceux qui disposent d'avantages sociaux ou économiques – aient accès à un enseignement de qualité et puissent acquérir les connaissances et les compétences indispensables.

Prise en compte de l'incidence de la réforme sur la politique de l'éducation

Au cours de leur examen des politiques de l'éducation, les équipes de l'OCDE ont eu à maintes reprises l'occasion de se dire que les progrès de la réforme de l'éducation sont souvent liés à la réforme d'autres secteurs de l'action publique. En voici quelques exemples :

- La solution des problèmes posés par la réforme de l'administration publique a une incidence directe sur les progrès de la réforme de l'éducation. Les collectivités locales n'ont certes pas en matière d'éducation les mêmes compétences juridiques et financières dans les trois pays, mais dans les trois pays on se trouve confronté à un même problème, celui des petites communes rurales ne disposant pas des capacités nécessaires pour faire face à leurs responsabilités en matière d'éducation. Les États baltes sont tous trois confrontés à un problème fondamental, celui de la structure, du rôle et du financement des collectivités territoriales et des compétences à attribuer aux entités intermédiaires (régions et comtés notamment).
- La réforme de la politique de la fonction publique. Cette réforme doit intervenir à tous les paliers de l'Administration et elle conditionne le renforcement de l'intervention publique, et de la fonction d'analyse, d'encadrement et de soutien des ministères de l'éducation et des autres cellules gouvernementales qui ont une responsabilité en matière d'éducation.
- Alignement de la politique de financement sur la réforme de l'éducation. Dans les trois États baltes, le ministère des finances joue un rôle très important et souvent prépondérant dans la politique de l'éducation ; or, selon les observations des examinateurs, la politique financière ne rejoint pas systématiquement – et ne conforte pas toujours – les objectifs de la réforme de l'éducation. Il ne s'agit pas uniquement du niveau du financement public, mais aussi des détails concrets de l'intervention publique. On a déjà insisté sur l'idée que la réforme de l'éducation ne continuerait à progresser qu'au prix d'une forte volonté politique et d'une coordination au sommet de la hiérarchie gouvernementale et dans tous les ministères dotés d'attributions susceptibles d'influer sur l'éducation.

Conclusion

Les ressources humaines de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie sont les atouts majeurs de ces trois pays. Les États baltes sont de petits pays dotés de ressources naturelles relativement limitées et leur devenir dépend des connaissances et des compétences de leur population. L'éducation de tous, pas uniquement celle des enfants et des jeunes, mais également celle des adultes, est absolument prioritaire pour chacun d'entre eux.

Au cours de la décennie écoulée, les États baltes ont réalisé des progrès remarquables en matière de réforme de l'éducation. Les équipes de l'OCDE ont été particulièrement impressionnés par le dévouement des maîtres, des profes-

seurs, des chefs d'établissement et des responsables universitaires, qui, en dépit des rigueurs exceptionnelles de la période, ont maintenu leur effort, préservé la qualité et ouvert la voie aux changements indispensables pour préparer leurs élèves à prendre leur place dans une démocratie et une économie de marché. Les équipes de l'OCDE ont la certitude que les dirigeants des trois pays ont la vision et la volonté nécessaires pour assurer la poursuite de la réforme de l'éducation au XXI^{ème} siècle.

Notes

1. OCDE, Études économiques de l'OCDE : Les États baltes, Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000.
2. Voir OCDE, Les États baltes, Évaluation économique de la région.

Chapitre 1

Contexte

Géographie

La République d'Estonie (Eesti Vabariik) se situe sur la bordure orientale de la Mer Baltique ; sa superficie est de 45 227 kilomètres carrés. Son territoire s'insère sur la partie nord-ouest de la plate-forme européenne occidentale où les dénivelées ne sont pas très importantes. Le point culminant (Suur munamägi) se situe à 318 mètres au-dessus du niveau de la mer. L'Estonie possède plus de 1 500 îles et plus de 1 400 lacs. Parmi les ressources naturelles figurent l'huile de schiste (kukersite), la tourbe, la phosphorite, l'ambre, l'argile bleue du cambrien, le calcaire et la dolomite. Le sol comporte 25 % de terres arables, 11 % de pâturages permanents, 44 % de forêts et de régions boisées et 20 % de sols à usages divers.

Histoire

Pendant des siècles, le territoire occupé par la République d'Estonie actuelle a fait l'objet de conflits armés répétés dans lesquels étaient impliqués les tribus locales, les Russes, les Chevaliers teutoniques, le Danemark, la Suède, la Pologne et la Lituanie. Le premier texte imprimé en langue estonienne date de 1525. Au xvii^{ème} siècle, l'ère suédoise de l'histoire estonienne a été marquée par une avancée culturelle. L'Université de Tartu a ouvert ses portes en 1632 et à la fin du siècle chaque paroisse avait pratiquement son école. La Russie a pris le contrôle de l'Estonie en 1710, et au cours des deux siècles de régime tsariste qui ont suivi, les paysans estoniens ont vécu dans les mêmes conditions de quasi servitude que les serfs de Russie.

L'alphabétisation a commencé à se répandre au xix^{ème} siècle et il s'est créé des périodiques et une littérature en langue estonienne. Entre 1856 et 1863, le



tsar Alexandre II a accordé progressivement aux serfs estoniens le droit à l'éducation, à la possession de terres et à la liberté de déplacement au sein et à l'extérieur du territoire. La seconde moitié du XIX^{ème} siècle a été marquée par l'Éveil national. Le festival de chant organisé à Tartu en 1869 représente la première démonstration publique de l'identité nationale estonienne. Mais le tsar Alexandre III a réprimé ce mouvement lors de son accession au pouvoir en 1881, date qui marque le début d'une période de russification intense.

Au XX^{ème} siècle, l'Estonie a profité du chaos provoqué en Russie par la Première guerre mondiale et la Révolution bolchevique pour proclamer son indépendance le 24 février 1918. Mais dès la fin du mois de février, l'Allemagne s'emparait par la force de ce pays naissant. Au moment de la capitulation de l'Allemagne en novembre 1918, l'Armée rouge a fait son entrée. La guerre d'indépendance a duré 13 mois et s'est conclue par le Traité de paix de Tartu signé le 2 février 1920, par lequel la Russie soviétique abandonnait « pour toujours » ses prétentions sur ce territoire. En 1921, la République d'Estonie a été admise au sein de la Ligue des Nations et les réformes ont progressé à un rythme rapide ; le pays s'est doté de lois sur la protection sociale comparables à celles de l'Europe.

Au milieu des années 30, une crise politique a mené l'Estonie au bord de la dictature. Le Président Konstantin Päts prononça l'interdiction des partis politiques et restreignit les libertés civiques sans pour autant perdre le soutien populaire. Le 23 août 1939, l'URSS et l'Allemagne signaient en secret le Pacte Molotov-Ribbentrop, qui découpait l'Europe orientale en sphères d'influence ; l'URSS se voyait attribuer les Pays baltes. Le 16 juin, des troupes soviétiques commençaient l'occupation de l'Estonie, qui passait ensuite officiellement sous le contrôle de l'URSS. Durant les 12 mois de règne soviétique, en 1940-1941, on compte la disparition de 59 700 personnes dont près de 1 000 qui furent exécutées. Mais à la fin de l'année 1941, les Nazis reprenaient aux Soviétiques le contrôle de l'Estonie où ils maintinrent leur occupation pendant trois ans. Au prix de batailles acharnées, les Soviétiques reprirent le contrôle du pays en mars 1944. Au cours des premières années de ce nouveau régime soviétique, 36 000 Estoniens furent appréhendés et accusés de complicité avec les Nazis. Dans le même temps, de 30 000 à 35 000 personnes se réfugiaient dans les forêts pour y organiser une résistance qui s'est poursuivie jusque dans les années 50. Pendant l'occupation allemande et soviétique et la Guerre d'indépendance, l'Estonie a perdu quelque 200 000 de ses citoyens. Mais en dépit de ces pertes, l'identité nationale estonienne a survécu à 50 ans d'occupation soviétique.

À partir du milieu des années 70 et pendant toute la décennie 1980-1990, les Estoniens ont manifesté leur opposition au contrôle soviétique et les demandes de rétablissement de l'indépendance se sont faites plus pressantes. Un nouvel Éveil national a débuté en 1987 et les protestations contre le système sont devenues plus fréquentes et plus ouvertes. Le 24 février 1988, 3 000 Estoniens manifestaient à l'occasion de l'anniversaire de la première République estonienne ; en octobre et en novembre, plus de 860 000 personnes signaient une pétition pour protester contre une modification de la constitution de l'URSS qui aurait eu pour effet d'accroître le contrôle central. Le 16 novembre, le Soviet suprême de la RSS d'Estonie adoptait une déclaration de souveraineté.

En mars 1990, le Parti communiste d'Estonie se proclamait indépendant du Parti central, et en mai la République socialiste soviétique d'Estonie était officiellement rebaptisée République d'Estonie. En 1991, une succession rapide d'événements dramatiques se concluait par le rétablissement de l'indépendance et l'effondrement de l'Union soviétique. Le 3 mars 1991, l'indépendance recueillait 78 % des suffrages exprimés lors d'un référendum. Lors d'un coup de force avorté, des unités militaires envoyées par Moscou ont atterri en Estonie et ont bloqué le port. Le 20 août, l'Estonie proclamait son indépendance, laquelle était reconnue par l'URSS le 24 août ; les États-Unis rétablissaient les contacts diplomatiques le 2 septembre, les Nations Unies accueillaient les Pays baltes le 17 septembre, et enfin l'URSS cessait d'exister le 21 décembre.

Depuis le retour à l'indépendance, l'Estonie a progressé de manière continue sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne. Depuis 1993, l'Estonie est membre à part entière du Conseil de l'Europe et en 1995 l'accord de libre-échange avec l'Union européenne est entré en vigueur. L'Estonie a également signé un accord d'association avec l'UE et a présenté officiellement sa candidature à l'UE. En 1997, l'Estonie a été invitée à entamer les négociations en vue de son adhésion à l'UE en avril 1998 ¹.

Gouvernement

La Constitution approuvée par référendum le 28 juin 1992 arrête les principes de l'état de droit. Elle reconnaît le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs et elle garantit les droits fondamentaux de la personne ainsi que les libertés humaines conformément aux principes et aux normes universellement reconnus. L'Estonie est une république parlementaire démocratique au sein de laquelle le peuple dispose d'un pouvoir souverain.

Tableau 1. Population résidente au 1er janvier, de 1989 à 2000

Année	Population résidente en début d'année	Évolution par rapport à l'année précédent en pourcentage
1989	1565.7	
1991	1570.5	
1992	1562.2	0.5 %
1993	1526.5	2.3 %
1994	1506.9	1.3 %
1995	1491.6	1.0 %
1996	1476.3	1.0 %
1997	1462.1	1.0 %
1998	1453.8	0.6 %
1999	1445.6	0.6 %
2000	1439.2	0.4 %

Tableau 2. Caractéristiques démographiques, 1989 à 1999

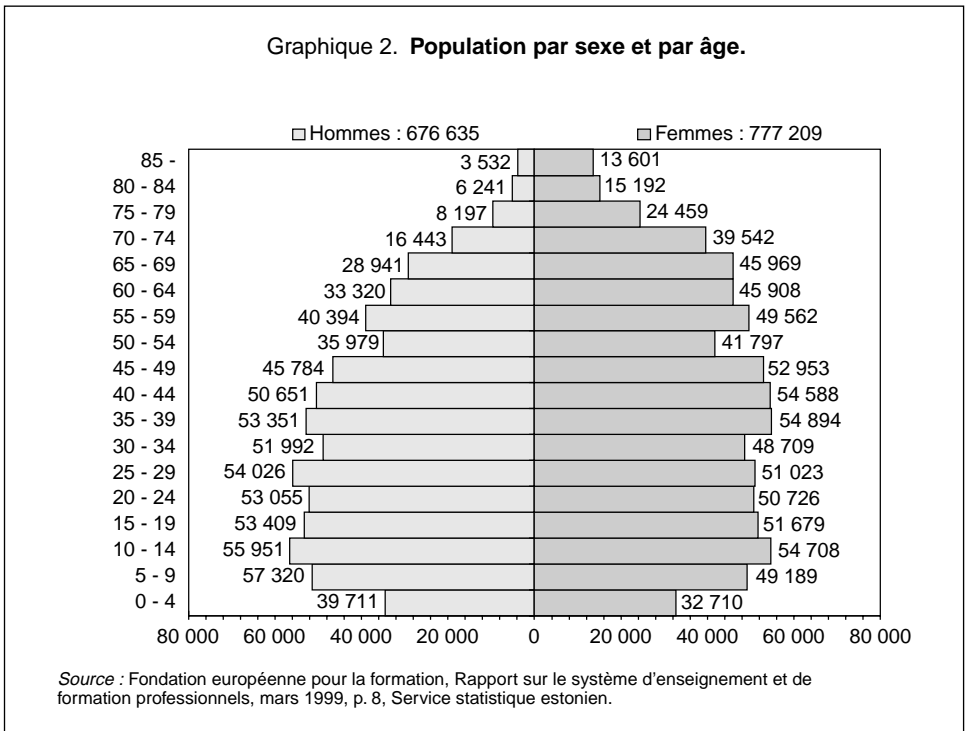
	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Naissances par 1000 habitants	11.81	12.5 8	13.02	14.02	14.77	14. 07	12.95	12.73	13.41	
Naissances viables	19.3	18.0	18.0	15.3	14.1	13.6	13.3	12.6	12.3	
Décès	19.7	20.1	20.1	21.2	21.8	20.9	19.0	18.6	19.4	
Progression naturelle	- 0.4	- 2.1	- 2.1	- 6.1	- 8.0	- 7.3	- 5.7	- 6.0	- 7.2	
Migration nette	- 8.0	- 33.8	- 33.8	- 13.8	- 7.6	- 8.2	- 5.7	- 2.5	- 1.1	
Milieu urbain	1 121.0	1 112.9	1 112.9	1 077.4	1 058.8	1 044.2	1 030.0	1 021.2		
Milieu rural	449.4	449.3	449.3	449.1	448.1	447.4	4 46.3	440.9		
Hommes									676 635.0	672 676.0
Femmes									777 209.0	772 904.0
Estoniens	963.3				962.3	957.9	953.5	950.1	946.6	942.5
Russes	474.8				436.6	428.4	420.4	412.6	409.1	406.0
Ukrainiens	48.3				40.5	39.6	38.6	37.3	36.9	36.7
Autres nationalités	79.3				67.5	65.7	63.8	62.1	61.2	60.4

Source: Service statistique estonien, juin 2000.

Les citoyens exercent ce pouvoir en élisant le *Riigikogu* (Parlement) et en participant aux référendums. Le *Riigikogu* comprend 101 députés élus par vote populaire pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections ont eu lieu en mars 1999.

Le pouvoir exécutif est assuré par le gouvernement présidé par le Premier Ministre. L'équipe gouvernementale forme le Conseil des ministres désigné par le Premier ministre et approuvé par le Parlement. Le chef d'État de l'Estonie est le Président de la République, le pouvoir judiciaire étant exercé par la Cour nationale dont le président est désigné par le *Riigikogu*.

L'Estonie comprend 15 comtés (*maakonnad*, singulier – *maakond*), 43 villes et 204 municipalités rurales. La Constitution prévoit deux niveaux de gouvernement : l'État et les collectivités locales. Les gouvernements de comté sont des unités de pouvoir à qui l'État a accordé une délégation de pouvoirs. Les comtés (dont la ville principale est indiquée entre parenthèses) sont Harjumaa (Tallinn), Hiiumaa (Kardla), Ida-Virumaa (Johvi), Järvamaa (Paide), Jõgevamaa (Jõgeva),



Laanemaa (Haapsalu), Laane-Virumaa (Rakvere), Parnumaa (Parnu), Polvamaa (Polva), Raplamaa (Rapla), Saaremaa (Kuessaa), Tartumaa (Tartu), Valgamaa (Valga), Viljandimaa (Viljandi), Vorumaa (Voru).

Démographie

À la date du 1er janvier 2000, la population de l'Estonie était estimée à 1 437 197 habitants, soit un recul de 0.4 % par rapport au mois de janvier précédent. Entre 1991 et 2000, l'effectif de la population a diminué de 8.4 % (passant de 1 570 451 à 1 439 197).

Tableau 3. Indicateur du développement humain et ses composantes dans les pays Baltes et les pays nordiques, rapport de 1999 à partir des indicateurs statistiques de 1997

	Espérance de vie	Education	PIB	IDH
Estonia	0.73	0.93	0.66	0.773
Lithuania	0.75	0.91	0.62	0.761
Latvia	0.72	0.90	0.61	0.744
Iceland	0.90	0.95	0.90	0.919
Norway	0.89	0.98	0.92	0.927
Sweden	0.89	0.99	0.88	0.923
Finland	0.86	0.99	0.89	0.913
Denmark	0.84	0.96	0.91	0.905

Source: Programme des Nations-Unies pour le développement, « Estonia's opportunities and human development rankings, » Estonian Human Development Report 1999, Tallinn : PNUD, 1999, p.

Le recul le plus marqué s'est produit au cours de la période suivant immédiatement le retour à l'indépendance, entre 1992 et 1993, période au cours de laquelle la population a diminué de 2.3 % essentiellement du fait de l'émigration des Russes ethniques. La migration nette qui avait enregistré un pic de 33 827 en 1992 est retombée à 1 131 en 1998. La population d'ethnie russe a diminué de 8 % entre 1989 et 1994, et de 7 % entre 1994 et 1999. A la date de 1999, la composition ethnique de la population était la suivante : Estoniens : 65.2 % ; Russes : 28.1 % ; Ukrainiens : 2.5 % ; Finlandais : 9 %.

Le recul du nombre des naissances est le phénomène qui présente le plus d'intérêt pour le système d'enseignement et de formation. Le taux de natalité a enregistré une baisse continue au cours de la décennie écoulée. Le nombre de naissances viables a diminué, passant de 19 320 en 1991 à 12 269 en 1998, et le nombre de naissances viables pour 100 habitants est passé au cours de cette même période de 14.2 à 8.46. Le recul des effectifs accédant au système d'enseignement et la réduction au fil des années de la population scolaire vont avoir des conséquences très importantes, dans un premier temps au niveau de l'enseignement primaire, puis à terme à tous les niveaux du système. Parmi les problèmes qui vont se poser figurent notamment le nombre d'enseignants nécessaires aux différents paliers, le nombre d'établissements scolaires, la viabilité des petites écoles en milieu rural et l'importance et la structure de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur. Et surtout, le système va devoir s'adapter à cette situation nouvelle, ce qui exigera de lui une forte capacité de flexibilité et d'innovation.

Un Estonien sur trois est âgé de moins de 25 ans et 14.3 % ont 65 ans ou plus (voir Graphique 2). Les femmes représentent 53 % de la population, et la proportion reste à peu près stable depuis le retour à l'indépendance. Les femmes ont une espérance de vie moindre et sont donc davantage représentées dans les catégories âgées.²

Indicateur des ressources humaines

L'Estonie avait en 1993 un Indicateur du développement humain (IDH) de 0,773 comme le montre le Tableau 3. Le rapport sur le développement humain de 1999 attire l'attention sur le fait que c'est l'économie (PNB) qui dans cet indice requiert le plus gros effort si l'Estonie entend améliorer son classement. Elle se situe actuellement dans la moyenne des autres pays. Étant donné la ralentissement de la croissance du PIB en 1998 et 1999 (voir ci-dessous), une amélioration rapide de ce classement semble improbable dans un avenir immédiat.³

L'économie

Comme les autres pays de l'ancienne Union soviétique, l'Estonie a été confrontée à de gros problèmes d'ajustement économique lorsqu'elle a recouvré l'indépendance en 1991. Les problèmes ont même été beaucoup plus sérieux pour l'Estonie (et les autres pays Baltes) que pour les autres pays d'Europe centrale et orientale. L'Estonie est un très petit pays dont l'économie était traditionnellement très intégrée à celle de l'Union soviétique. Sa production de biens était beaucoup plus importante que ne le justifiait la dimension de son économie nationale et de nombreuses entreprises axaient leur production sur la trans-

formation de matières brutes importées d'Union soviétique, les produits finaux étant ensuite exportés vers ce pays. Le secteur agricole reposait sur la production intensive, les fermes collectives et la production de viande et de lait destinée aux marchés soviétiques. En outre, l'Estonie dépendait de l'Union soviétique pour une part importante de son énergie.

La situation a changé du tout au tout au moment du retour à l'indépendance. Le schéma des échanges a connu des perturbations répétées, soit du fait de la disparition de certains marchés, soit parce que des accords antérieurs ont été remis en cause ou parce que les difficultés que connaissait la Russie ont provoqué des faillites d'entreprise en Estonie. Dans le secteur agricole, les fermes collectives ont périclité. Le processus de collectivisation s'était certes ralenti depuis le milieu des années 80, mais il s'est accéléré au moment du retour à l'indépendance et le secteur a été naturellement très affecté par la rupture du schéma des échanges avec l'Union soviétique.

Ce choc économique majeur s'est traduit par une baisse d'un tiers environ de la production industrielle entre 1991 et 1992. Le rythme de l'inflation a par ailleurs enregistré une forte accélération. Si l'on prend comme base de référence (100) le quatrième trimestre de 1991, on voit que l'indice des prix à la consommation atteint 1 241 pour ce même trimestre de 1992 et 2 469 à la fin de l'année 1994.⁴

L'ajustement économique à réaliser était d'autant plus important que l'Estonie indépendante avait procédé à un certain nombre de réformes dans sa politique économique. Le passage progressif à l'économie de marché impliquait une restructuration majeure ; l'Estonie s'était assigné un objectif de rigueur budgétaire et de libéralisation totale des échanges après le retour à l'indépendance. À la suite de la crise qu'il avait connu en 1992-93 et 1994 et qu'il avait frôlée in 1997-98, le système bancaire a été consolidé et stabilisé grâce à l'intervention très importante d'investissements stratégiques étrangers. La privatisation a débuté à petite échelle en 1992-93, une loi sur la privatisation est entrée en vigueur en 1993, et dès 1998 la privatisation était pratiquement complète.⁵ Trois Pays baltes ont adopté dès le début de la transition une politique budgétaire très ferme, mais l'Estonie a été la première à prendre des mesures décisives. Aux yeux des examinateurs, cette action n'eût pas été possible sans un accord politique large sur l'idée qu'une réforme fiscale et un contrôle plus strict des dépenses étaient indispensables si l'on voulait réussir la transition vers une économie de marché.⁶

La stabilisation et l'amélioration de l'économie datent du milieu des années 90. La croissance économique extrêmement rapide qui a marqué l'année 1997 s'est poursuivie au cours du premier semestre de 1998. L'Estonie a connu

au début de 1997 un boom éphémère de son marché boursier et en l'espace de six mois le PIB (voir Tableau 5) a progressé de 7.4 % Entre juin et août 1997, le prix des actions a doublé et le volume des transactions a quadruplé avant de connaître un effondrement tout aussi rapide au cours du dernier trimestre de cette même année.

Toutefois, le climat économique pendant le second semestre de 1998 était entièrement différent de celui du début de l'année 1997. La crise financière russe de la seconde moitié de l'année 1998 a aggravé l'impact de l'effondrement précédent des marchés financiers et de la crise bancaire qui l'avait accompagné. Le PIB a progressé de 10.6 % entre 1996 et 1997, mais seulement de 4.7 % entre 1997 et 1998. Au cours du premier trimestre de l'année 1999, le PIB a enregistré un recul de 3.9 % Le nombre de faillites et de liquidations d'entreprises a augmenté. Cela s'est traduit par une progression du chômage déclaré. La crise financière russe a surtout pénalisé les entreprises dont le gros de la production (alimentaire et chimique pour l'essentiel) était exportée vers les marchés d'Europe orientale, ainsi que le secteur financier. La détérioration de la situation économique mondiale a entraîné une augmentation des taux d'intérêt, qui s'est alliée à la persistance des problèmes du marché du travail pour freiner la demande intérieure.⁷

Ces évolutions ont mis en évidence les faiblesses structurelles que le dynamisme économique spectaculaire des années 1996 et 1997 avaient masquées. En 1998, l'économie des Pays baltes restait fortement dépendante de ses échanges avec la CEI, notamment avec la Russie. Les marchés de la CEI absorbaient 21 % des exportations de l'Estonie, ce chiffre se situant entre 19 et 35 % respectivement pour la Lettonie et la Lituanie.⁸

Le fait que l'Estonie ait procédé très vite à une réorientation de ses relations économiques en direction des pays occidentaux et progressé rapidement sur la voie de l'adhésion à l'UE a atténué, selon le Ministre des affaires économiques, l'impact de la crise russe ; le rythme modéré de l'inflation a créé en Estonie une situation différente de celle qu'elle avait connue dans un passé récent. La stabilisation des prix et des salaires a été bénéfique. Le problème se situe au niveau du recul de la demande sur les marchés étrangers et intérieurs.⁹

Le Service statistique d'Estonie signalait en juin 2000 qu'au cours du premier trimestre de 1999 le recul de l'économie avait été enrayé et qu'on enregistrait une amélioration au premier trimestre de l'an 2000. Les données préliminaires montrent que la progression du PIB au cours du premier trimestre de l'an 2000 a été supérieure de 5.2 % à cette même progression au cours du premier trimestre de 1999.¹⁰

L'ampleur des changements qu'a connus l'économie entre 1991 et 1998 est mise en évidence par l'évolution de la contribution des différents secteurs au PIB. La part de l'agriculture a diminué, passant de 18 à 7 %, de même que celle de l'industrie et du BTP, qui est passée de 40 à 29 %.

Tableau 4. **Activité économique, en proportion du PIB, 1991, 1994 et 1998**

Activité	1991	1994	1998
	Percent of GDP		
Agriculture	18	11	7
Industrie et construction	40	30	29
Services	42	50	64

Source : OCDE, Pays Baltes : Évaluation économique de la région, Paris : OCDE, Graphique 32, p. 156. Données du Service statistique estonien.

Il existe des variations importantes dans ce schéma d'une région d'Estonie à l'autre et ces disparités ont des conséquences importantes pour la politique de l'emploi et de l'éducation. Dans son évaluation de l'économie, l'OCDE caractérise la situation de la manière suivante :

« L'Estonie illustre bien les disparités régionales et leurs liens avec les problèmes de restructuration sectorielle ou de restructuration des entreprises. En fait, on peut subdiviser en gros l'Estonie en trois types de régions. Premièrement, l'agglomération de Tallinn et ses alentours, qui connaissent une croissance extrêmement rapide. Deuxièmement, les régions de mono-industrie, comme l'agglomération de Kothla-Jarve/Narva et les anciennes bases militaires soviétiques, où prédominent les entreprises spécialisées dans l'industrie lourde, qui ont besoin d'être réorganisées et restructurées. Enfin, les régions essentiellement tributaires de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture. Ces trois types de régions se reflètent jusqu'à un certain point dans la répartition de la population qui n'est pas de langue maternelle estonienne ».¹¹

L'évolution de l'emploi reflète l'évolution de la production depuis le retour à l'indépendance. Les effectifs globaux de l'emploi ont reculé de 20 000

environ entre 1989 et 1997, l'essentiel de ce recul se situant avant 1993. Le recul a touché la presque totalité des secteurs industriels, le plus marqué se situant dans le secteur agricole où le chiffre de 1997, 53 000 actifs environ, représentait à peine un tiers du chiffre de 1989. L'emploi dans le secteur manufacturier est passé de 215 000 à environ 144 000. L'extraction minière et la pêche sont d'autres secteurs qui ont enregistré une baisse relative assez importante. Certains secteurs ont progressé, mais de manière assez modeste en termes absolus. Il s'agit généralement des secteurs englobant les activités nouvelles requises par l'économie de marché comme le commerce et la finance.

Tableau 5. Produit intérieur brut par années

	Produit intérieur brut par année		
	À prix courants (millions de kroons)	À prix constants 1995 (millions de kroons)	Évolution par rapport à la période précédente %
1993	21 609.6	39 827.2	
1994	29 644.7	39 030.7	-2.0
1995	40 705.1	40 705.1	4.3
1996	52 445.9	42 297.0	3.9
1997	64 323.7	46 789.0	10.6
1998	73 325.3	48 995.7	4.7
1999*	75 360.2	48 468.5	-1.1

*Estimation

Source : Service statistique estonien

Le marché de l'emploi

La structure de l'emploi appelle un certain nombre de remarques. Premièrement, l'emploi a enregistré comme on pouvait le prévoir un recul marqué dans le secteur public, plus de 50 %, alors qu'il a progressé dans le secteur privé, même si l'écart est moins important et si l'État reste le plus gros employeur dans le domaine des services publics, de l'éducation et des soins de santé. Deuxièmement, l'activité féminine a quelque peu fléchi, même si elle se situait au départ à un niveau relativement élevé : les femmes représentaient en 1989 quelque 51 % des actifs au travail. Troisièmement, le recul de l'emploi ne se répartit pas de manière homogène du point de vue géographique. Le repli de l'agriculture a été particulièrement sensible dans les zones rurales du sud et de l'est et le recul de l'industrie lourde a plutôt touché la région du nord-est frontalière de la Russie.

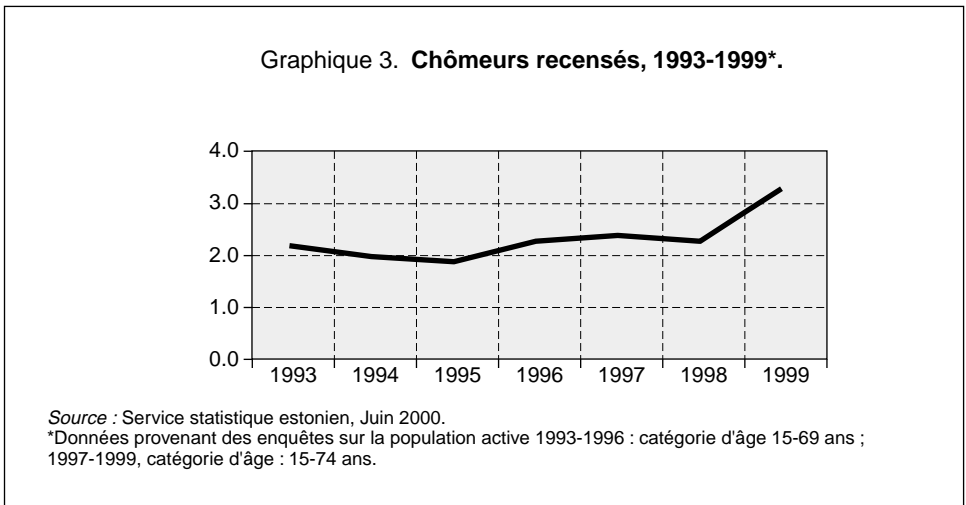
Chômage

En Estonie comme dans beaucoup d'autres pays, il existe actuellement deux méthodes pour mesurer le chômage. La première prend en compte les actifs sans emploi qui se sont fait enregistrer, ou qui ont demandé une indemnisation, auprès de l'agence nationale de l'emploi. La seconde procède par enquête selon les directives de l'Organisation internationale du travail, et elle prend en compte le nombre d'individus qui sont en recherche d'emploi au cours d'une période donnée, qu'ils soient enregistrés ou non, et qui sont disposés à accepter un emploi. L'établissement du schéma du chômage en Estonie depuis le retour à l'indépendance pose problème dans la mesure où aucune de ces deux méthodes n'a été utilisée pendant la période soviétique. À l'époque en effet, le chômage n'était pas reconnu car tout le monde était assuré de trouver à s'insérer quelque part dans l'appareil d'État, l'importance du chômage « réel » mais masqué se traduisant par une faible productivité. Il a été réalisé en Estonie un certain nombre de recherches très intéressantes à partir de plusieurs sources, y compris le recensement de 1989 et les enquêtes rétrospectives sur les actifs, ce qui a permis de se faire une idée de la tendance du chômage.

Contrairement à ce qu'aurait pu laisser présager le recul de la production et de l'emploi, le retour à l'indépendance n'a pas déclenché en Estonie la relance immédiate qu'ont connue d'autres pays de l'ancienne Union soviétique. Les évaluations par enquête suggèrent que le chômage aurait eu plutôt tendance à progresser au cours des années 90. Mais cette conclusion est probablement erronée, et ce pour deux raisons qui sont spécifiques de l'Estonie. Premièrement, la période qui suit immédiatement l'éclatement de l'Union soviétique est marquée par une importante émigration nette. Certains grandes entreprises d'État allaient en effet chercher leur main d'œuvre en Union soviétique et une bonne part de ce personnel est retourné en Union soviétique lorsque ces entreprises ont périclité. Deuxièmement et surtout, le taux d'activité a connu un recul brutal, ce qui constitue un facteur décisif pour l'emploi dans le secteur de l'enseignement et de la formation. Dans la période comprise entre 1989 et 1997, le nombre d'actifs sans emploi qui ne se trouvaient pas en position de recherche d'emploi a progressé de quelque 80 000, cette progression intervenant pour l'essentiel au cours de la période 1989-1994. On estime qu'en 1998 le nombre d'actifs qui se trouvaient en situation d'inactivité dépassait 30 %. Il est clair que ce recul du taux d'activité s'explique entre autres par la médiocrité des perspectives d'emploi qui crée un effet de « découragement », de nombreux actifs cessant de chercher un emploi compte tenu de la difficulté de la tâche. Une explication connexe réside dans la durée extrêmement limitée de la période d'indemnisation : passé cette période, les chômeurs n'ont parfois plus de contacts avec les agences de l'emploi qui représentent pourtant une source importante de conseil en matière d'emploi.¹²

Les deux méthodes de mesure du chômage donnent en général des résultats différents, mais en Estonie l'écart est très important. Le chiffre du chômage obtenu par enquêtes est en pourcentage trois fois plus important que le chiffre obtenu à partir du fichier des agences de l'emploi. Comme le montrent les Graphiques 2 et 3, le chiffre du chômage qui ressort des dernières enquêtes sur la population active était 9.9 % en 1998.

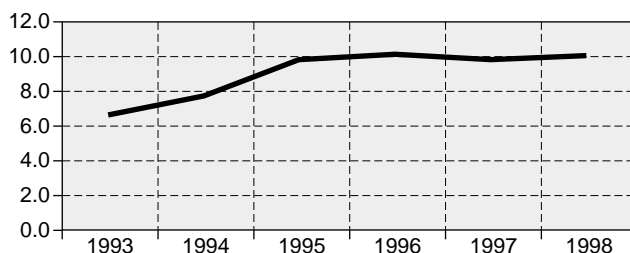
Le Graphique 3 ne fait pas apparaître l'incidence probable de la crise financière russe. Les données préliminaires du Service statistique estonien donnent à penser que ce chiffre a fortement progressé, atteignant 1.8 % au cours du premier trimestre de l'an 2000. Les données du Graphique 4 qui intéressent le chômage déclaré font apparaître une forte progression du nombre d'actifs inscrits au chômage.



Comme il s'agit là de statistiques mensuelles, on peut voir que le taux a atteint un point bas, 1.9 %, en août 1998, date de la crise russe, et qu'il a progressé de manière continue au cours des mois suivants pour atteindre un pic de 3.5 % en avril 1999. Il a ensuite légèrement reculé pour s'établir à 3.1 % en avril 2000.¹³

L'écart entre le taux de chômage et le chômage recensé s'explique probablement avant tout par la structure du système d'indemnisation. Les prestations de chômage sont réglées par les agences de l'emploi aux chômeurs recensés ; ce

Graphique 4. Taux de chômage*.



*Données provenant des enquêtes sur la population active 1993-1996 : catégorie d'âge : 15-69 ans ; 1997-1999, catégorie d'âge : 15-74 ans.

Source : Service statistique estonien, juin 2000.

règlement intervient rapidement si la perte d'emploi n'est pas du fait du salarié, sinon avec un délai de deux mois. Le droit à indemnisation disparaît au bout de six mois de chômage et le niveau de cette indemnisation est très faible si on le rapporte à la norme internationale. Il se situe actuellement à un tiers environ du salaire minimum et à 10 % environ du salaire moyen. Il en résulte des conséquences pour l'action publique qui seront évoquées plus loin, mais il est clair que les actifs ne sont guère incités financièrement à rester inscrits au chômage plus de six mois et qu'ils ne sont probablement pas incités du tout à se faire recenser s'ils travaillent dans l'économie parallèle. Une enquête réalisée l'an dernier estime que l'économie parallèle représente 13 % de l'emploi. Même compte tenu de leurs différences, les deux méthodes de mesure du chômage permettent de voir les disparités dans la structure et dans la distribution du chômage, disparités qui intéressent le système d'enseignement et de formation.

L'examen de l'économie pour le troisième trimestre de l'année 1999 réalisé par le Ministère des affaires économique observe qu'il existait à cette date un écart allant pratiquement du simple au double entre le chômage recensé et le chômage réel. Le ministère note que la modicité des prestations de chômage n'incite pas les demandeurs d'emploi à s'inscrire. Il fait remarquer que l'augmentation du taux de chômage est postérieur au recul de la production et des exportations, car on croyait à l'époque que la perte du marché russe ne serait que temporaire. De nombreux actifs travaillaient à temps partiel et le nombre des salariés n'a pas enregistré de recul notable. Le ministère cite un rapport de l'Institut estonien de recherches économiques d'où il ressort que parmi les per-

sonnes interrogées une sur trois au moins avait connu une fois le chômage et que 20 % avaient connu une période de chômage assez importante (jusqu'à un an). Le ministère s'attend pour les trois années à venir (de 2000 à 2002), à ce que les problèmes structurels du marché de l'emploi entraînent :

- Un recul de l'effectif salarié dans les grandes entreprises au profit des petites entreprises qui réussissent.
- Une réduction de la proportion des bas salaires et une progression de la proportion des hauts salaires.

Le ministère prévoit également une augmentation du nombre des salariés dans les secteurs de l'industrie métallurgique, de la finance, des assurances, de l'immobilier, de l'hôtellerie-restauration et de la pêche et une diminution du nombre des salariés dans la production minière, l'industrie chimique, le secteur de l'énergie, la distribution du gaz et de l'eau, le secteur des transports et de la communication et l'agriculture. (Étude sur la demande de main d'œuvre, réalisée en Q2).¹⁴

Conformément aux remarques précédentes sur les disparités régionales, on constate également des différences régionales en matière de chômage. Les comtés dans lesquels se trouvent situées les deux plus grandes conurbations, Tallinn et Tartu, ont un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale dans les deux systèmes de mesure. Les comtés ruraux ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale en raison du recul de la production agricole ou parfois de la faillite de gros employeurs. L'impact est encore plus marqué pour les comtés du nord-est, qui ont beaucoup souffert du changement structurel lié à l'éclatement de l'Union soviétique. C'est ainsi que le comté d'Ida-Viru et la ville de Narva, site de certaines industries lourdes, enregistre un taux de chômage supérieur de plus de 50 % à la moyenne nationale.

Un tiers environ de la population n'est estonienne ni par l'origine ethnique ni par la langue. Son taux de chômage est plus de deux fois supérieur à celui de la population dont l'estonien est la langue maternelle. Cela s'explique dans une certaine mesure par la concentration des russophones dans les entreprises de l'industrie lourde les plus affectées par le changement depuis le retour à l'indépendance, mais d'autres facteurs jouent également. L'estonien est depuis 1989 la seule langue officielle, ce qui a une incidence sur le marché du travail. La plupart des postes du secteur public impliquent la maîtrise de l'estonien et il a été mis en place des examens visant à vérifier que les actifs en place avaient le niveau requis dans cette langue. Ce bassin d'emplois, pourtant en expansion, est aujourd'hui fermé aux actifs qui possèdent les qualifications requises, mais qui

n'ont pas le niveau suffisant en estonien. Il arrive que les employeurs du secteur privé appliquent eux aussi ce critère. L'emploi des non Estoniens se concentre logiquement dans les zones géographiques où la population correspondante est la plus présente, mais l'écart est sensible dans l'ensemble du pays : il a été signalé aux examinateurs que les non Estoniens représentaient 77 % des chômeurs inscrits auprès de l'agence de l'emploi de Tallinn.

On peut évoquer brièvement d'autres aspects de la structure du chômage. Premièrement, le chômage féminin est moins important que le chômage masculin. Il n'y a guère lieu de s'en étonner étant donné le recul de l'industrie lourde, qui occupait des actifs masculins, et la diminution du taux d'activité féminin. Deuxièmement, le chômage de longue durée, qui représente un tiers environ du chômage global, est nettement moins important que dans de nombreux autres pays en transition, voire que dans certains pays de l'UE. On peut en conclure qu'en Estonie les périodes de chômage sont généralement brèves, même si la part du chômage de longue durée risque de progresser en cas de maintien ou de progression du taux de chômage actuel. Troisièmement, conformément à ce que l'on observe habituellement, les actifs les moins qualifiés sont sur-représentés dans la population des sans emploi et la restructuration très rapide de l'économie estonienne a accentué le hiatus en termes de qualifications entre les actifs au chômage et le marché du travail. Le travail d'analyse effectué en Estonie donne à penser qu'il existe un problème majeur de chômage structurel, que l'on prenne en compte la géographie, l'activité, ou les qualifications.¹⁵

Notes

1. Estonia In Your Pocket, June 2000 (www.inyourpocket.com/Estonia/Estonia_basic.shtml).
2. Service statistique estonien, June 2000 (www.stat/ee).
3. Programme des Nations-Unies pour le développement, " Estonia's opportunities and human development rankings ", Rapport de 1999 sur le développement humain de l'Estonie, Tallinn : PNUD, 1999, pp.12-13
4. Service statistique estonien.
5. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, Tableau 5, pp.31-35.
6. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, p.88.
7. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, Tableau 5, pp.31-35.
8. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, Tableau 5, pp.31-35.
9. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, Tableau 5, pp.31-35.
10. Service statistique estonien, Bulletin n°61, 6 juin 2000.
11. OCDE, Les États baltes : Évaluation économique de la région. Paris : OCDE, 2000, p.155.
12. Eamets R. et al., Background Study on Labour Market and Employment in Estonia, Tartu, 1999.
13. Service statistique estonien, juin 2000.
14. Ministère des affaires économiques, L'économie estonienne. Examen trimestriel, troisième trimestre de 1999, pp.3-4.
15. Eamets R. et al., Background Study on Labour Market and Employment in Estonia, Tartu, 1999.

Chapitre 2

Le système éducatif estonien

Cadre juridique

La loi sur l'éducation de la République d'Estonie (*Eesto Vabaariigi Haridusseadus*) a été adoptée le 23 mars 1992, et elle fixe les principes généraux du système éducatif estonien¹. Elle en énonce les objectifs globaux. Les voici :

- Promouvoir le développement de la personnalité, de la famille et de la nation estoniennes, comme celui des minorités nationales, de la vie économique, politique et culturelle estonienne et la préservation de la nature dans le contexte économique et culturel mondial.
- Former des citoyens loyaux ; et
- Créer les conditions préalables d'une formation continue universelle.
- Depuis 1992, l'Estonie met en place et affine pas à pas le cadre juridique de son système éducatif. Parmi les autres textes importants figurent :
 - La loi sur l'école élémentaire et les établissements du second degré (*Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus*) de septembre 1993, qui précise les conditions de création, d'exploitation et de fermeture des établissements nationaux et locaux d'enseignement primaire, élémentaire et du second degré, ainsi que les principes régissant l'enseignement secondaire général.
 - La loi sur l'éducation des adultes (*Täiskasvanute koolituse seadus*) de novembre 1993, qui précise les conditions juridiques de la formation des adultes et qui garantit officiellement la possibilité d'apprentissage

tout au long de la vie conformément aux souhaits des personnes intéressées.

- La loi sur les universités (*Ülikooliseadus*) de janvier 1995. Ce texte précise les conditions de la création, de l'exploitation et de la fermeture d'établissements universitaires publics et les principes régissant l'enseignement supérieur conformément aux programmes du premier cycle et de la licence et au programme des études de maîtrise et de doctorat.
- La loi sur l'organisation des activités de recherche et de développement (*Teadus- ja arendustegevuse korraldus seadus*) de mars 1997 qui précise les principes de base régissant ces activités en vue d'assurer le développement futur de la science et de la technologie créatrices et de les intégrer pleinement à la vie culturelle et économique de l'Estonie.
- La loi sur les établissements d'enseignement professionnel (*Kutseõppeastuse seadus*) de juin 1998 qui précise les conditions de création, d'exploitation et de fermeture des établissements nationaux et locaux d'enseignement professionnel, ainsi que les principes régissant l'enseignement professionnel secondaire et supérieur, en conformité avec les programmes de l'enseignement supérieur professionnel.
- La loi sur les écoles privées (*Erakooliseadus*) de juin 1998, qui précise les conditions de création de ces établissements en tant qu'ils appartiennent à des personnes ou à des entités juridiques privées, ainsi que les principes régissant l'exploitation de ces établissements et les exigences vis-à-vis de la formation qu'ils dispensent.
- La loi sur les établissements d'enseignement supérieur appliqué (*Rakenduskõrgkooli seadus*) de juin 1998 qui précise les conditions de création, d'exploitation et de fermeture des établissements publics d'enseignement supérieur appliqué, ainsi que les principes régissant l'enseignement supérieur en conformité avec les programmes de l'enseignement supérieur professionnel et de ses formations diplômantes.
- La loi sur les établissements préscolaires (*Koolieelse lasteasutuse seadus*) de mars 1999 qui précise les conditions de création, d'exploitation et de fermeture des établissements préscolaires dans les collectivités locales, ainsi que les principes régissant le système de la préscolarité.

Structure de l'action publique et gouvernance²

Le Parlement (*Riigikogu*) approuve les textes régissant l'éducation, par le biais desquels sont définis les orientations de la politique éducative et les principes de l'organisation scolaire. Il approuve également le montant des droits scolaires. Le gouvernement de la République (*Vabariigi Valitsus*) arrête la stratégie nationale en matière d'éducation, approuve le programme d'études national des établissements d'enseignement, détermine la grille salariale applicable au personnel enseignant et élabore la réglementation relative à l'inscription dans la scolarité obligatoire.

En vertu de la Constitution, l'éducation en Estonie est soumise au contrôle de l'État. Les textes relatifs aux établissements préscolaires, aux établissements d'enseignement général élémentaire et du second degré et aux écoles privées stipulent que le contrôle de leur activité doit se faire selon les règles établies par le Ministère de l'Éducation. Le Ministère de l'éducation (*Haridusministeerium*) a pour responsabilité :

- De coordonner la mise en œuvre de la politique d'éducation.
- D'assurer la bonne application – et le respect – de la législation relative à l'éducation.
- D'élaborer les exigences de niveau applicables au contenu général de l'enseignement ainsi que le programme d'études national.
- De fixer les règles du contrôle national et de s'assurer qu'elles sont respectées ; d'accréditer les établissements d'enseignement et de leur accorder l'autorisation, et de les financer conformément à la loi de finances publique.
- De faire respecter les normes financières applicables aux établissements pour la préparation des budgets locaux et des budgets scolaires.
- De contrôler l'administration du service de méthodologie des établissements.
- D'élaborer le plan gouvernemental de formation des personnels de l'éducation ; et
- D'administrer le patrimoine public utilisé par les établissements de l'enseignement public et par l'ensemble du système éducatif.

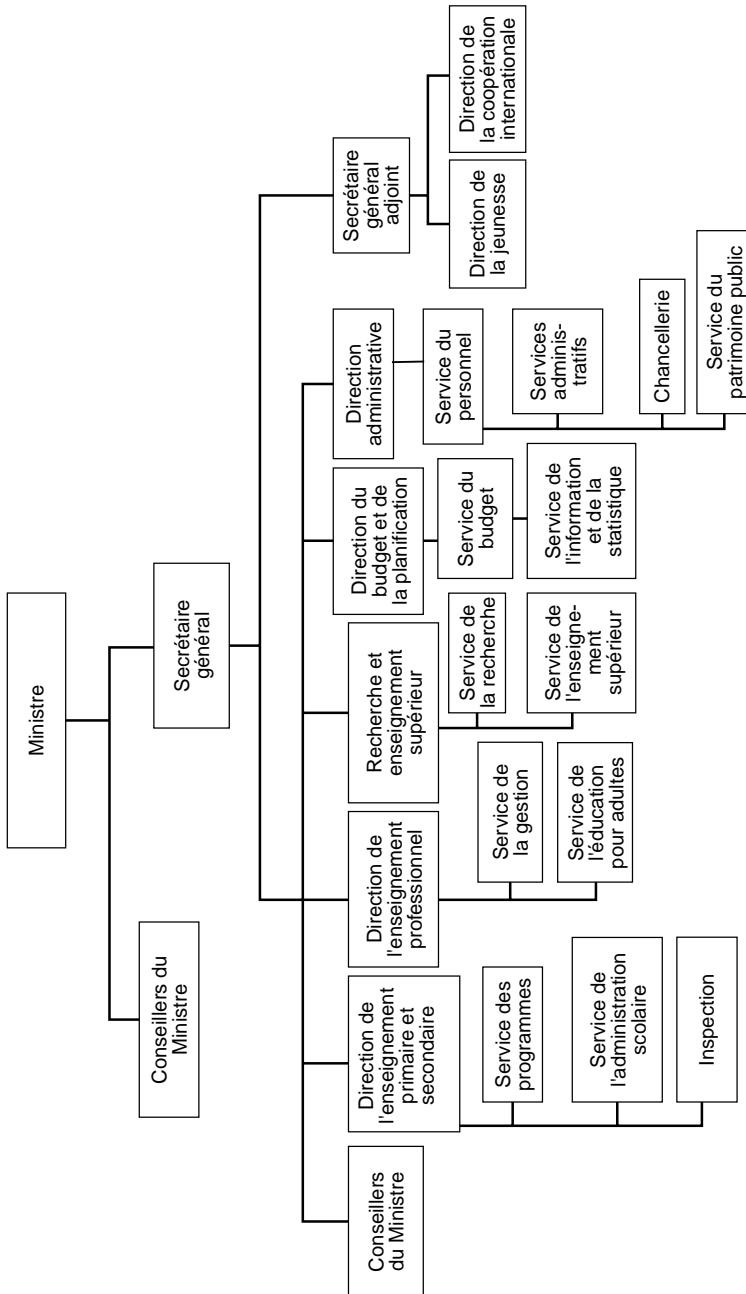
Dans sa définition de la ligne d'action publique, le Ministère de l'éducation est assisté des instances consultatives suivantes :

- Le *Hariduskorraldusnõukoda* (Conseil de gestion de l'enseignement général), instance consultative regroupant les directeurs des services régionaux de l'éducation.
- La *Õppurite Nõukoda* (Chambre consultative étudiante), instance consultative du ministère composée de représentants des élèves/étudiants de l'enseignement secondaire, professionnel et universitaire et de leurs organisations.
- Le *Haridusfoorum* (Forum de l'éducation), instance consultative représentant divers groupes d'intérêts, qui aborde les problèmes de développement de l'éducation.
- La *Kõrghariduse Nõukoda* (Chambre consultative de l'enseignement supérieur), instance consultative du ministère, composée de représentants de l'Université, qui s'intéresse au problème de l'enseignement universitaire.
- *Teadus- ja Arendusnõukogu* (Conseil de la recherche et du développement), instance consultative présidée par le Premier ministre.
- *Eesti Teadusfond* (Fondation estonienne pour la science), instance consultative composée d'experts, qui s'intéresse au financement des projets scientifiques.
- *Kõrghariduse Hindamise Nõukogu* (Conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur) qui a en charge l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur.

Le Graphique 5 donne l'organigramme du MoE.

Les gouvernements de comté (*maavalitsus*) et leurs structures comportent un service de l'éducation, qui contrôle à l'échelon régional l'activité pédagogique des établissements d'enseignement préscolaire. Ce service élabore le plan de développement du comté en matière d'éducation, communique au Ministère de l'éducation des données sur le financement public, organise dans le comté des manifestations au bénéfice des élèves et des enseignants et conseille les autorités locales sur les questions d'éducation.

Graphique 5. Structure du Ministère de l'Éducation.



Les autorités publiques locales (*vald, linn*) organisent la maintenance des établissements d'enseignement préscolaire, des écoles élémentaires et secondaires, des établissements accueillant les activités hors programmes et des bibliothèques scolaires. Elles gèrent également les centres culturels, les musées, les centres sportifs et autres établissements publics de la collectivité ou de la municipalité correspondantes. En outre, les autorités locales tiennent à jour un fichier des enfants en âge d'être scolarisés dans le cycle obligatoire, vérifie leur inscription et désigne les directeurs des établissements d'enseignement locaux. Les autorités publiques locales élaborent et mettent en œuvre les plans de développement de l'éducation régionale, définissent et approuvent les circonscriptions scolaires, désignent les membres des conseils d'établissement et gèrent les services médicaux et les cantines scolaires.

Pendant la transition d'un système centralisé de prise de décision et de financement à un système décentralisé de prise de décision à l'échelon du pouvoir local, de l'école et du gouvernement de comté, les négociations permettant une analyse approfondie du réseau éducatif vont jouer un rôle de plus en plus important. Parmi les questions à traiter figurent :

- L'insertion de la population scolaire vivant dans la région.
- Les nécessités de formation aux différents paliers.
- Les qualifications des enseignants en poste dans la région.
- Les programmes d'études envisagés et leurs tendances dans les établissements régionaux.
- Le matériel pédagogique de base dans les écoles.
- Le respect des traditions pédagogiques et culturelles ; et la prise en compte des besoins sociaux des régions et le rôle des écoles dans leur développement éducatif et culturel.

Entre 1988 et 1996, les structures administratives de l'éducation ont été remaniées à plusieurs reprises. Le Ministère de l'éducation, le Ministère de l'enseignement supérieur et de l'enseignement techniques post-secondaire et le Comité de l'enseignement professionnel ont été réunis en un Comité de l'éducation. En 1989, le Comité de l'éducation a été réorganisé et il a été créé un nouveau Ministère de l'éducation chargé d'administrer l'enseignement général, professionnel et supérieur. La réorganisation suivante (en 1993) a abouti à la création d'un Ministère de la culture et de l'éducation chargé de l'ensemble de

la politique de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la science, le Conseil scolaire national (*Riigi Kooliamet*) étant chargé pour sa part de l'enseignement général et professionnel. En 1996, le Ministère de la culture et de l'éducation et le Riigi Kooliamet ont été réorganisés et l'on a rétabli un Ministère de l'éducation distinct.

Tableau 6. **Étudiants et élèves dans le système d'éducation général, de 1994/95 à 1998/99**

Niveau d'Enseignement	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	Changements de 1997/98 à 1998/99
Enseignement général à plein-temps	212 375	214 562	215 501	217 501	217 577	76
Grade 10-12 (13)	31 838	31 848	32 402	33 105	32 179	- 836
Enseignement général à temps partiel	6 275	6 498	7 016	6 585	6 083	- 502
Grade 10-12 (13)	5 012	4 999	5 443	5 304	4 926	- 378
Enseignement professionnel	16 641	16 946	18 091	18 563	19 387	- 824
Enseignement professionnel secondaire	11 192	12 492	13 392	12 753	11 803	- 950
Enseignement Supérieur : Diplôme, programmes	5 793	6 063	7 772	10 481	14 997	4 516
Maitrise ou équivalence	17 376	17 959	18 770	20 489	21 731	1 241
DEA ou Equivalence	1 926	2 588	2 803	2 673	2 822	149
Doctorat ou Equivalene	388	624	727	899	1 071	172
Total	271 939	277 732	284 236	289 714	295 216	5 502

Note : De 1994/95 à 1998/98, respectivement, 166,381,342,230 et 255 étudiants ont simultanément suivi les cours du soir d'un établissement d'enseignement général tout en fréquentant un établissement d'enseignement professionnel.
 Source : Bureau Estonien des Statistiques, Haridus 1997/98, Tableau 1.1. p 20.

Tableau 7. Devenir scolaire des diplômés de l'enseignement secondaire général à temps plein (*Gümnaasium*) en 1993- 98

	1993/94	1994/95*	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Diplômés	8 569.0	6 650.0	8 787.0	9 435.0	9 551.0	9 216.0
Enseignement professionnel	863.0	780.0	929.0	1 094.0	910.0	1 003.0
%	10.1	11.7	10.6	11.6	9.5	10.9
Enseignement technique post-secondaire	1 179.0	995.0	1 485.0	1 804.0	1 449.0	1 198.0
%	13.8	15.0	16.9	19.1	15.2	13.0
Total pour l'enseignement supérieur	3 411.0	2 652.0	3 539.0	4 235.0	5 031.0	5 856.0
%	39.8	39.9	40.3	44.9	52.7	63.5
Cursus de diplôme universitaire	990.0	650.0	1 016.0	1 614.0	2 046.0	2 597.0
%	11.6	9.8	11.6	17.1	21.4	28.2
Cursus de licence	2 421.0	2 002.0	2 523.0	2 621.0	2 985.0	3 259.0
%	28.3	30.1	28.7	27.8	31.3	35.4
Total pour l'enseignement supérieur	5 453.0	4 427.0	5 953.0	7 133.0	7 390.0	8 057.0
	63.6	66.6	67.7	75.6	77.4	87.4

Commentaires: La réduction du nombre de diplômés en 1994 s'explique par l'ajout d'une année supplémentaire dans le cursus avec instruction en langue russe.

Source: Ministère de l'éducation.

Le financement

Comme le montre le tableau 8, le budget d'État de l'Éducation pour l'éducation en 2000 était de 2 887.7 millions de Kroons, soit 16.2 % du budget d'État global, en excluant les investissements en capitaux et les dépenses pour les sciences. Les dépenses pour l'Éducation représentaient 7.3 % du PNB en 1998. Entre 1997 et 2000, les parts respectives du financement consacrées aux diffé-

rents secteurs de l'Éducation ont connu une légère modification. La part consacrée aux établissements municipaux passa de 40.2 % en 1997 à 41.9 % en 2000. Parallèlement, les parts de financement de l'État consacrées aux universités, aux établissements d'enseignement supérieur appliqué, aux établissements d'enseignement professionnel et aux centres de formation ont accusé une baisse.

Tableau 8. Budget public, dépenses publiques d'éducation, et dépenses d'éducation en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), 1997-2000

	1997	1998	1999	2000
Riigieelarve (milj.krooni)/ Budget public (en millions d'EEK)*	12 512.0	14 967.5	17 571.5	17 789.0
Hariduse osa riigieelarves (milj.krooni)/ dépenses d'éducation dans le budget public (en millions d'EEK)**	2 011.4	2 360.2	2 785.0	2 887.7
Écoles des collectivités locales	809.0	1 008.7	1 211.2	1 210.2
Universités	468.3	521.7	612.8	594.8
Établissements d'enseignement supérieur appliqué	95.9	102.7	116.6	111.0
Établissements d'enseignement et de formation professionnelle	333.6	380.3	437.5	429.9
Écoles nationales	139.7	158.1	176.7	177.9
Prêts étudiants accordés par l'État	26.7	30.2	60.0	60.0
Divers	138.2	158.6	170.1	303.8
Dépenses d'éducation en pourcentage total des dépenses publiques***	17.6	18.1		
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB***	7.2	7.3		

* Budgets de l'assurance sociale et de l'assurance maladie non compris.

** Dépenses d'équipement et dépenses au titre des activités scientifiques non comprises.

*** Ce poste n'inclut ni les dépenses couvertes par le budget public et les budgets locaux, ni les dépenses d'équipement ou les dépenses au titre des activités scientifiques et des maternelles.

Source: Ministère de l'éducation

Tableau 9. Pré-scolarité : établissements, enseignants et élèves, 1992-1997

			1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre d'établissements			698	656	663	671	667	670
Personnel enseignant	À temps plein et à temps partiel	Des deux sexes	8 698	8 163	8 093	8 090	8 070	7 953
		Féminin	8 685	8 144	8 078	8 070	8 058	7 933
Élèves inscrits	A temps plein et à temps partiel	Des deux sexes	57 269	58 495	58 271	58 743	57 020	55 077
		Filles	27 927	28 690	28 844	28 449	27 662	26 688

Source : Commission européenne, Eurydice, *Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union européenne*, mai 1999, p. 18

Antécédents du système éducatif estonien³

Les débuts

Le développement de l'éducation en Estonie a été influencé par les pays qui ont exercé une domination sur son territoire. On peut faire remonter au XIII^{ème} siècle le début de l'enseignement scolaire qui est lié à la conquête du territoire estonien par des seigneurs féodaux allemands, suédois et danois. Les premières écoles de la région ont été créées dans les grandes villes. Au cours du second quart du XVI^{ème} siècle, la philosophie humaniste venue d'Allemagne a atteint l'Estonie, ce qui a donné une nouvelle impulsion au développement d'une école nationale en Estonie.

En 1617, au cours de la guerre entre la Suède et la Pologne, le territoire de l'Estonie a été annexé à celui de la Suède et l'Estonie a été alors gouvernée par le roi Gustav Adolf II de Suède. Cette époque a été particulièrement propice au développement de l'éducation ; en 1632 le lycée de Tartu a été réorganisé et rebaptisé Academia Gustaviana. On estime qu'il s'agit là des débuts de l'Université de Tartu. Au XVII^{ème} siècle, l'établissement n'accueillait que des étudiants d'origine suédoise ou finlandaise, aucun étudiant estonien de souche. L'Academia Gustaviana a fonctionné jusqu'en 1656, date à laquelle la région a

été occupée par des forces russes ; rebaptisé Academia Gustaviana-Carolina, l'établissement a fonctionné de 1690 à 1710 jusqu'à ce que la Grande guerre nordique le force à fermer ses portes.

Le développement de l'enseignement en Estonie a été marqué par un événement d'une importance exceptionnelle, la réouverture de l'Université de Tartu en 1802. Cet établissement a formé de nombreux esprits remarquables, et en particulier les premiers Estoniens de souche.

La République d'Estonie (1918-1940) avait absolument besoin d'une population autochtone ayant un bon niveau d'instruction. Cette nécessité a conduit à ouvrir des lycées et des séminaires, ainsi qu'à étoffer le réseau d'établissements d'enseignement supérieur. En 1919, l'estonien est devenu langue d'instruction à l'Université de Tartu, rôle qu'il a conservé jusqu'à nos jours. Au cours de cette période, a il s'est créé en Estonie plusieurs établissements d'enseignement supérieur : l'Université technique de Tallinn (sous forme de Cours techniques spéciaux – 1918), l'Académie estonienne de musique (sous forme d'École supérieure de musique de Tallinn – 1919), et l'Université pédagogique de Tallin (sous forme de Séminaire de formation des maîtres – 1919).

Après l'occupation de l'Estonie par l'Union soviétique en 1940, c'est le système éducatif soviétique qui s'est mis en place et les possibilités d'élaboration d'une politique autonome étaient extrêmement limitées. Malgré les pressions qui s'exerçaient pour faire adopter la structure et les programmes du système éducatif soviétique, le système estonien n'en a pas moins maintenu l'estonien comme langue d'instruction. Même s'il restait soumis à l'idéologie et aux contraintes du système éducatif soviétique, il a été néanmoins autorisé – notamment dans les années 70 et 80 – à pratiquer progressivement une politique plus autonome. Les manuels étaient rédigés en estonien par des auteurs estoniens et le cycle secondaire comprenait 11 années, contre 10 années dans la plupart des républiques soviétiques. Tout en se pliant extérieurement aux exigences soviétiques, de nombreux enseignants estoniens, notamment parmi ceux qui avaient reçu leur formation générale et professionnelle pendant la République estonienne (1920-1940), préservaient une vision de l'école estonienne héritée de l'époque antérieure.

Le renouveau de l'éducation à partir de 1987

La dynamique de la liberté – et bien évidemment de l'indépendance – s'est amorcée à la fin des années 80 et il est apparu en Estonie un puissant mouvement national, parti de la base, en faveur de la rénovation de l'éducation, même si l'on respectait toujours extérieurement le cadre soviétique. Les changements au

niveau de l'État symbolisés par la « révolution en chansons » s'accompagnaient d'un éveil et d'un fort désir de changement dans l'ensemble du système éducatif.⁴ On peut décrire de la manière suivante les phases de ce renouveau de l'éducation :

- 1987-1989 : Renouveau fondé sur l'enthousiasme et une large participation du public et se traduisant par une relative indépendance vis-à-vis des établissements d'enseignement soviétiques. La prise de décision au niveau de l'établissement et la large participation aux forums consacrés au renouveau de l'éducation autorisaient – dans une certaine mesure – l'action indépendante, et l'autodétermination au niveau des programmes et de l'instruction. Les séances de réflexion collective organisées par le Forum de la Culture et de l'Éducation en 1989 et par le Conseil de l'Éducation en 1989-1991 laissaient présager la création du Forum estonien de l'éducation mis en place au milieu des années 90. Le système national de formation des maîtres incitait nombre d'écoles à modifier les programmes et à y introduire davantage de diversité et de possibilités de choix. Vers la fin de cette période, le système de formation des maîtres et de recherche sur l'éducation a entamé sa mutation.
- 1989-1992 : Période de stabilisation marquée par le souci de créer les conditions nécessaires au bon fonctionnement du système éducatif, de préparer les textes législatifs et les nouveaux programmes et de démanteler ou de faire disparaître les établissements soviétiques. On a vu plus haut que la loi sur l'éducation avait été adoptée en mars 1992.
- 1992-1994 : Concrétisation de l'autonomie et quête de nouveaux rapports et de nouvelles hiérarchies à tous les paliers du système. La structure, et à des degrés divers, le contenu de la formation des maîtres amorcent leur réorientation vers les modèles occidentaux (unités de valeur et diplômes). Les établissements symbolisant la période antérieure, comme le Centre de formation des maîtres et l'Institut de recherche pédagogique, sont supprimés. Cette période est marquée par l'adoption de grandes lois cadres comme la loi sur l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire du second degré ou la loi sur l'éducation des adultes.
- 1994-1996 : Période marquée par le souci de mettre de l'ordre dans le système éducatif et de prendre des mesures concrètes visant à installer un système démocratique et à élaborer une stratégie de l'éducation. Au cours de cette période, les séminaires informels sur la philosophie de l'éducation, y compris une réunion nationale de 1994, débouchent sur des séminaires consacrés à la politique de l'éducation, sur la Conférence sur l'éducation de 1994-1995 et sur la création du Forum estonien de l'édu-

cation en octobre 1995. Dans le même temps, la Fondation ouverte d'Estonie (SOROS) et d'autres organismes de parrainage lancent des projets visant à établir les fondements théoriques de la réforme et à préparer notamment les chefs d'établissement et les enseignants aux changements indispensables. Parmi les développements importants figurent les forums destinés aux chefs d'établissement et aux maîtres sur la rénovation de l'éducation et la réforme des programmes, ainsi que les « établissements d'excellence ». En matière d'action législative et politique, la loi sur les universités de 1995 donne une assise légale aux changements déjà en cours dans l'enseignement supérieur. En février 1996, le Président Lennart Meri lance le programme national Tiger Leap [Bond en avant] qui vise la modernisation du système éducatif estonien et l'instauration des conditions nécessaires à la création d'un environnement pédagogique ouvert, ainsi qu'une adaptation aux exigences de la société de l'information. Les nouveaux programmes de l'enseignement élémentaire et secondaire sont adoptés en septembre 1996.

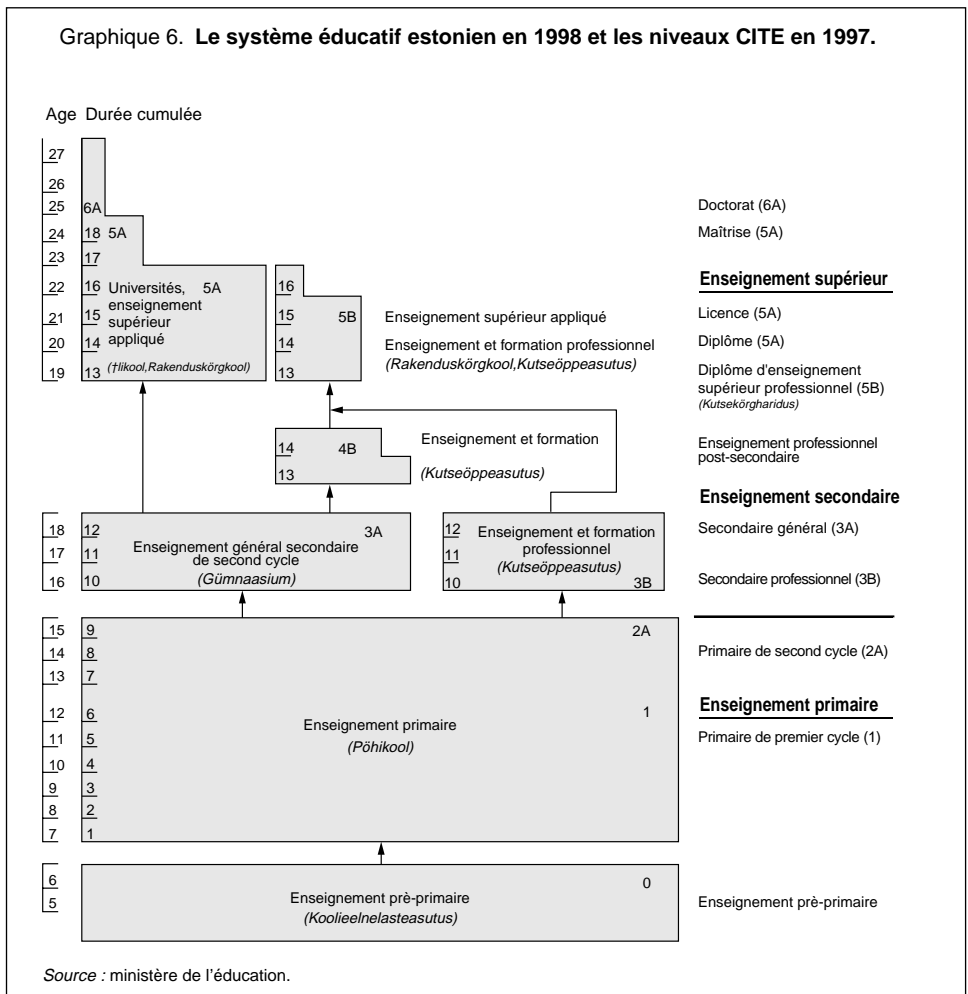
- 1997-2000: Période marquée par un passage de la réflexion stratégique à l'action au cours de laquelle l'Estonie affine et actualise le cadre législatif de son système éducatif. Parmi les lois adoptées pendant cette période figurent la loi sur l'organisation des activités de recherche et développement (1997), la loi sur les établissements d'enseignement professionnel (1998), la loi sur l'école privée (1998), la loi sur les établissements d'enseignement supérieur appliqué (1998) et la loi sur les établissements préscolaires (1999).

Plusieurs initiatives prises au cours de cette période privilégient une réflexion stratégique centrée non seulement sur l'éducation, mais également sur l'Estonie en tant que petit pays au sein d'une économie mondiale du savoir à forte composante technologique. Il en résulte un consensus de plus en plus large parmi les décideurs sur les orientations de l'action publique:

- En février 1997, il est créé une Fondation Tiger Leap à l'initiative du MoE, d'entreprises d'informatique et de particuliers.
- En 1997, on s'attelle à l'élaboration du « Scénario 2010 de l'éducation », qui, sous l'impulsion d'un groupe de travail constitué au Forum de l'éducation, va déboucher ultérieurement sur « le Scénario 2015 de l'éducation ». Un accord se fait sur le scénario de « l'Estonie en quête de connaissances nouvelles », qui vise à unir la collectivité et à stimuler les capacités d'innovation du pays par le biais d'une approche parallèle baptisée « Estonie interactive »⁵.

- Le Conseil académique réuni par le Président de la République d'Estonie soumet au Riigikogu un rapport en février 1998, puis publie le 19 novembre une déclaration conjointe ayant pour titre « L'Estonie en quête de connaissances nouvelles ».
- Le Forum 98 sur l'éducation conclut en novembre 1998 que si elle entend développer « une société en quête de connaissances nouvelles » l'Estonie doit réussir rapidement un bond en avant quantitatif dans le domaine de l'éducation. Il parvient à la conclusion que « l'axe de ce changement radical est le passage du système d'éducation étatique hérité de

Graphique 6. Le système éducatif estonien en 1998 et les niveaux CITE en 1997.



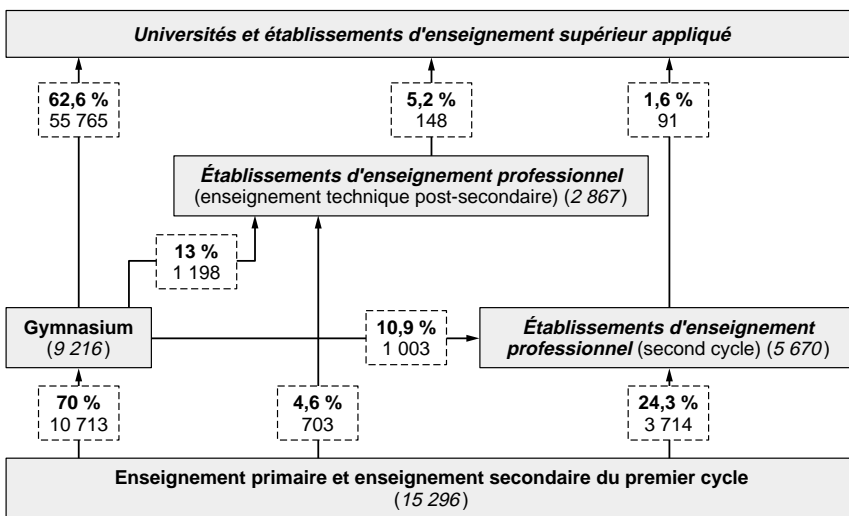
Source : ministère de l'éducation.

l'ère industrielle au système centré sur la société de l'ère de l'information, et qu'il doit s'accompagner d'une modification notable des paradigmes de l'enseignement ».⁶

- Le document relatif à la stratégie de l'éducation a été élaboré par le MoE en 1998.

Lors de la première visite des examinateurs de l'OCDE en avril 1999, on s'occupait à synthétiser plusieurs initiatives en vue de la préparation d'un document stratégique.

Graphique 7. **Devenir scolaire des diplômés de l'enseignement élémentaire et secondaire à temps plein en 1998.**



Source : Ministère de l'éducation, Direction de l'information et de la statistique.

Notes

1. Ministère de l'éducation. Structure of the Education in Estonia, version finale élaborée pour Eurydice, Tallinn, 1999, pp. 1-3. La description des textes dans le présent chapitre s'inspire largement du rapport Eurydice.
2. Ibid., pp. 6-11.
3. Ministère de l'éducation, Centre estonien de certification. L'enseignement supérieur en Estonie : édition 2000, Tallinn, mars 2000, version provisoire.
4. Ene-Silva Sarv, Teacher ducation In a Post-modern Society: An Estonian Perspective. Political And Social Transformations:An Analysis in National Context, Université des sciences de l'éducation de Tallinn, 1999. La discussion du renouveau de l'éducation en Estonie s'inspire largement de ce travail du professeur Sarv.
5. K. Loogma, R. Ruubel, V. Ruus, E.S.Sarv et R. Vilu, " Estonia's Education Scenarios 2015 ", Estii Uhiskond ja Haridus - 2015, Tallinn, 1998.
6. Grandes conclusions du Conseil du forum sur l'éducation par rapport à la stratégie de l'Estonie en matière d'éducation, synthèse du Forum sur l'éducation de 1998, 20-21 novembre 1998.

Chapitre 3

Préscolarité, enseignement primaire et enseignement secondaire général

Description du système

Cadre juridique

Plusieurs textes établissent le droit à l'éducation des enfants et des adolescents et définissent les contours de la scolarité obligatoire. Il s'agit de la Constitution de la République d'Estonie ; de la loi sur l'éducation de 1992, la loi sur l'école élémentaire et l'enseignement secondaire du second degré de 1998, et de la loi sur l'éducation préscolaire de 1999. Le Ministère de l'éducation considère comme une obligation légale le fait de donner à tous les enfants vivant en Estonie, y compris aux enfants ayant des besoins spéciaux, une éducation adaptée à leurs possibilités. À l'époque soviétique, on parlait du principe qu'en raison de leurs différences ou de leurs handicaps certains enfants ne devaient pas recevoir d'éducation. Mais la situation s'est améliorée dans l'intervalle dans la mesure où ce point de vue est désormais moins répandu. La législation estonienne est aujourd'hui favorable à l'éducation des enfants affectés d'un handicap, ce qui n'était pas le cas dans le passé.¹

L'enseignement préscolaire²

Les établissements préscolaires sont régis par la loi de 1999 sur l'éducation préscolaire. L'éducation préscolaire a pour objectif : de favoriser le développement personnel des enfants conformément à leurs capacités et à leurs intérêts ; de leur communiquer certaines valeurs ; et de leur donner les compétences de

base indispensables pour un apprentissage en milieu scolaire et tout au long de la vie. Toutefois, la pré-scolarisation n'est pas obligatoire en Estonie. Il incombe au(x) parent(s) de veiller à ce que l'enfant bénéficie d'un enseignement pré-primaire approprié et il est demandé aux collectivités territoriales d'assurer l'entretien des établissements préscolaires et de proposer diverses formules d'enseignement pré-primaire.

Les établissements préscolaires accueillent les enfants de moins de 7 ans. Soucieux de mieux préparer leurs enfants à la scolarité élémentaire, la plupart des parents d'enfants âgés de 5-6 ans s'efforcent de tirer parti au mieux des possibilités offertes par ces établissements. Les groupes spéciaux de préparation à l'école sont également très répandus, même si l'accès à la première année n'est pas subordonné à leur fréquentation.

En milieu préscolaire, les enfants sont regroupés par catégorie d'âge de la manière suivante : 3-5 ans, 5-6 ans, 6-7 ans et 7 ans qui est la limite supérieure ; il arrive que des enfants d'âge différent soient inscrits dans le même groupe. L'inscription dans un groupe n'est pas fonction du niveau de développement personnel. L'évaluation ne revêt pas de caractère formel et elle ne joue aucun rôle dans le passage éventuel d'un groupe à l'autre.

Il existe au niveau de la préscolarité des groupes pédagogiques et des établissements spéciaux destinés aux enfants qui ont des problèmes de vision, d'audition ou d'élocution, ou qui souffrent de handicaps physiques ou mentaux. Ces groupes sont généralement à effectif réduit. Il a été créé en outre des centres de conseil aux familles dans lesquels sont organisées des séances régulières de rééducation au bénéfice des enfants qui sont dans l'incapacité de fréquenter un établissement préscolaire.

En milieu préscolaire, les effectifs sont plus importants dans les classes qui précèdent immédiatement l'enseignement primaire que dans les classes accueillant les plus jeunes. Les autorités locales déterminent la taille des classes, qui sont généralement mixtes. Le nombre maximum d'élèves par classe est fixé par la loi.

L'école élémentaire et l'enseignement secondaire du second degré³

La loi sur l'éducation de mars 1992 instaure une scolarité obligatoire en neuf ans (correspondant normalement à l'âge de 7-15/16 ans). La scolarité obligatoire débute lors de la première année scolaire pleine suivant le moment où les enfants atteignent l'âge de sept ans. Toutefois, les élèves dont le septième anniversaire tombe au mois de septembre commencent leur scolarité ce même

mois. La scolarité obligatoire se poursuit jusqu'à la bonne fin du cursus élémentaire, ou bien jusqu'à l'âge de 17 ans.

Depuis 1992, le cursus élémentaire a subi des modifications liées à l'élaboration en 1996 d'un programme national d'études. Le système éducatif estonien ne fait désormais plus de distinction entre enseignement primaire et enseignement secondaire de premier cycle. L'enseignement élémentaire est considéré comme un tout conduisant, en cas de scolarité satisfaisante, à un niveau de qualification permettant aux élèves qui quittent le système de devenir des citoyens et de se prononcer sur la suite de leurs études. Ces changements se poursuivront jusqu'à l'application complète des nouveaux programmes d'études en 2001. L'opération se fait progressivement : elle a débuté en 1997 par les années 1, 4, 7 et 10 ; elle s'est poursuivie en 1998 par les années 2, 5, 8 et 11, et en 1999 par les années 3, 6, 9 et 12. Les premiers élèves à être exposés aux nouveaux programmes sur la totalité de leur scolarité devraient arriver au terme de leur scolarité élémentaire (années 1-9) en 2006. Les premiers à parcourir l'ensemble du cursus en 12 ans (enseignement élémentaire et secondaire) avec les nouveaux programmes devraient les imiter en 2009.

Les élèves qui ont parcouru avec succès le cycle élémentaire ont la possibilité de poursuivre gratuitement leur formation dans un établissement d'enseignement secondaire du second degré (*gümnaasium*) ou d'enseignement professionnel (*kutseõppeasutused*).

Financement

Enseignement préscolaire

Le financement des établissements préscolaires est assuré par le budget de la collectivité locale, les parents et les dons (d'institutions, d'entreprises, d'organisations et de particuliers). Les parents contribuent parfois aux dépenses d'enseignement et de cantine, le montant étant déterminé par l'autorité locale selon les revenus du ménage. Le montant maximum que les parents aient à payer s'élève, par enfant, à 20 % du salaire minimum en vigueur. Ce sont les ministères de l'éducation et des affaires sociales qui fixent le montant des dépenses correspondantes. Le salaire du personnel enseignant, des chefs d'établissement et de leurs adjoints, ainsi que le coût des manuels sont pris en charge par le budget du Ministère de l'éducation, à proportion de l'effectif scolaire de l'établissement.

Les établissements préscolaires partagent parfois leurs locaux avec les premières années de l'enseignement élémentaire. C'est également le représentant

du pouvoir exécutif qui détermine l'emploi du temps des établissements, en fonction des besoins des parents.

Enseignement élémentaire (scolarité obligatoire) et enseignement secondaire général du second degré

Le budget du MoE prend en charge le salaire du personnel enseignant, des chefs d'établissement et de leurs adjoints, ainsi que le coût des manuels, pour l'ensemble des établissements, quel que soit leur statut, jusqu'à la fin du cursus du second degré, à proportion des effectifs scolaires de l'établissement. Les autres dépenses sont prises en charge par l'autorité scolaire correspondante (qui peut être le gouvernement central, la collectivité locale ou une entité privée).

Les établissements relèvent de trois types de statuts:

- Établissements publics financés par le budget du gouvernement central.
- Établissements communaux financés par le budget de l'autorité locale et par celui du gouvernement central, par le biais du ministère de l'éducation, et
- Établissements privés financés par leurs propriétaires.

Les établissements ont un budget propre comprenant les crédits destinés aux travaux de construction, importants ou mineurs, aux coûts d'exploitation et aux salaires des personnels autres que les enseignants, les chefs d'établissement et leurs adjoints.⁴

Établissements, effectifs et enseignants

Préscolarité

Établissements préscolaires

Le nombre d'enfants en milieu préscolaire diminue: l'évolution est conforme aux changements démographiques, mais ne traduit pas les besoins réels. En 1998, 49 % des enfants de 0 à six ans étaient inscrits à la maternelle, mais les pourcentages sont très variables d'une région à l'autre. À Tallinn et dans le comté d'Ida-Virumaa, 64 à 65 % des enfants de 0-6 ans étaient inscrits au jardin d'enfants, mais dans les comtés de Tartu et Pärnu, ils n'étaient que 50 % environ et 27-28 % seulement dans les comtés de Jõgeva et Põlva. Du fait de l'augmentation du taux de chômage dans la première moitié des années 90, les enfants restaient souvent

à la maison, surtout en zone rurale. Cela s'est traduit par une diminution notable du nombre des établissements préscolaires. Aujourd'hui, on constate dans de nombreux endroits, mais surtout dans les villes, une tendance chez les mères à inscrire le plus vite possible leur enfant à la maternelle, car elles craignent de perdre leur emploi si elles passent trop de temps à la maison avec lui. On constate donc dans certaines régions une pénurie de places au niveau de la préscolarité.

On a vu apparaître ces dernières années de nombreuses formules nouvelles en matière d'éducation et de prise en charge avec notamment des maternelles privées, des centres pour enfants, des groupes d'aide aux enfants en difficulté et des séances de conseil aux parents. De nombreux établissements mettent également en place des cours préparatoires destinés aux enfants de six ans qui ne sont pas passés par la maternelle. Parmi les enfants de six ans, un sur dix environ est inscrit dans un groupe de ce type.⁵

À la date du 31 décembre 1997, 58 % des enfants âgés de un à six ans étaient inscrits dans un établissement préscolaire, alors que pour les enfants de moins de trois ans le pourcentage était de 27 %. Pour les enfants de cinq et six ans, la proportion était de 72 %.⁶

Personnel enseignant du préscolaire

En milieu préscolaire, on trouve, outre le noyau habituel d'enseignants qui transmettent les compétences théoriques et pratiques indispensables, des professeurs de musique et d'éducation physique. On demande essentiellement à ce personnel une bonne connaissance des premières phases du développement de l'enfant et du contexte dans lequel il s'inscrit, ainsi que le respect des besoins et des caractères individuels d'une part et une prise en compte des exigences du programme de l'autre. L'accent est également mis sur la nécessité d'une approche pédagogique créative. Le contenu et l'organisation de la formation sont subordonnés aux objectifs de la formation ultérieure et à la nécessité d'accepter les évolutions de la situation sociale et d'y adapter la conception des enseignements. Le personnel, qui travaille généralement à temps plein, bénéficie d'une formation diplômante dans l'enseignement supérieur, y compris à l'Université. Il n'est pas tenu par contrat de suivre une formation complémentaire ; les possibilités de formation continue pour le personnel enseignant en milieu préscolaire dépendent donc de l'établissement concerné.

Renforcement de l'enseignement préscolaire

En collaboration avec l'Université de Tartu et le MoE, la Fondation ouverte d'Estonie a entrepris en 1994 de tirer les leçons du programme américain Head-

Start et d'en faire profiter l'Estonie. Cette initiative a été ensuite concrétisée par le programme Step-by-Step [pas à pas], grâce auquel 21 maternelles estoniennes ont pu appliquer le « Programme Soros de pré-scolarisation ». Il s'agissait de former des gestionnaires et des adjoints d'enseignement, d'élaborer des formules d'aide pédagogique destinées aux établissements préscolaires, de mettre à leur disposition des équipements et d'organiser des conférences sur la participation des parents. Le MoE cautionne ce programme qu'il considère comme une alternative au jardin d'enfants.

Comme on l'a vu plus haut, l'Estonie a adopté en 1999 une loi sur les établissements préscolaires. Parmi les changements apportés par la loi figurent des exigences plus strictes en ce qui concerne la qualification des enseignants, avec notamment une disposition prévoyant pour eux une formation supérieure. Le programme stratégique du MoE pour 2000-2004 prend acte de l'importance de la préscolarisation. Le document insiste sur l'idée que si l'on veut donner un fondement solide au développement personnel au cours de la prime enfance il convient de trouver des formules respectant les intérêts et les capacités de l'enfant, de stimuler son goût pour l'apprentissage et de créer les conditions d'acquisition d'une compétence en matière d'expression orale, d'arithmétique et d'écriture. Pour ce qui est de l'an 2000, les pouvoirs publics doivent garantir l'accès à la maternelle de tous les enfants de 5-7 ans et de 3-7 ans d'ici 2002. Les pouvoirs publics ont également adopté, en l'an 2000, une mesure visant à faire payer aux parents l'inscription de l'enfant dans une maternelle communale en fonction d'une grille mobile prenant en compte leurs capacités financières.⁷

Compte tenu des écarts importants entre collectivités du point de vue de la taille et des possibilités budgétaires, les examinateurs de l'OCDE insistent sur l'idée que ces instances ne pourront prendre davantage d'engagements en matière d'enseignement préscolaire que si elles reçoivent de l'État une aide financière et technique appropriée. La mise en place d'une subvention annuelle dans le budget de l'État au titre de la formation des maîtres en l'an 2000 est un pas sur cette voie.

Enseignement élémentaire et enseignement secondaire du second degré

On recensait en Estonie 722 établissements d'enseignement général en externat en 1998/99. Le nombre des établissements a progressé durant les premières années qui ont suivi le retour à l'indépendance – passant de 641 en 1990 à 742 en 1995 – essentiellement au niveau de l'enseignement primaire et élémentaire, mais il est en diminution depuis 1995.⁸ En 1998/99, on comptait 180 écoles primaires (années 1-3, 1-4 ou 1-6) y compris des établissements proposant un cycle préscolaire, 307 écoles élémentaires (années 1-9), 235 écoles

secondaires et gymnasia, et 4 écoles pour enfants handicapés.⁹ Sur ces 722 établissements assurant un enseignement régulier, 34 étaient gérés à l'échelon central, 660 par les collectivités locales et 28 appartenaient à une instance privée.¹⁰

En 1998/99, on recensait 217 577 élèves entre l'année 1 et 13. Cet effectif était composé à 85 % environ d'élèves relevant de la scolarité obligatoire jusqu'en année 9, le reste se répartissant de l'année 10 à l'année 13.¹¹ Les trois quarts de ces établissements étaient situés en milieu urbain, la proportion étant stabilisée depuis une décennie.¹²

Le nombre moyen d'élèves par classe était de 23 en 1998/98 ; mais, comme le montre le Tableau 10, l'effectif varie considérablement selon les années et selon l'implantation en milieu urbain ou en milieu rural. Il est également variable d'un comté à l'autre. Dans plusieurs comtés, l'effectif moyen d'une classe était compris entre 13 et 14 pour les années 1-13, certaines années affichant des effectifs réduits.¹³ Globalement, le nombre d'élèves par enseignant a légèrement diminué ces dernières années comme le montre le Tableau 11.

Tableau 10. Nombre d'élèves par classe et par années, 1998/99

Années	Moyennes	Villes	Campagne
0 - 4		26	17
5 - 9		27	16
10 - 13		27	19
0 - 13	23		

Source : Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.30 et 2.31, pp. 62-63.

Tableau 11. Élèves et enseignants , années 1-9, 1996/97-1998/99

	Élèves	Enseignants (estimation)	Élèves par enseignant
1996/97	185 145	14 216	13.0
1997/98	185 710	13 913	13.3
1998/99	186 665	14 807	12.6

Source : Commission européenne, Eurydice, Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union, mai 1999, p. 22.

Les écoles élémentaires fonctionnent en flux unique ou en flux multiples. La grande majorité des élèves du cycle élémentaire ont classe pendant la journée, même si, comme on l'explique plus loin, 2 % d'entre eux suivent des cours du soir.

La progression du nombre des petits établissements au début des années 90 a été suivie d'une augmentation du nombre des classes uniques, ce qui a engendré des problèmes nouveaux, en particulier le regroupement dans une même salle d'enfants d'âges différents. On peut avoir par exemple deux élèves d'année 1, un élève d'année 2 et trois élèves d'année 4 qui travaillent en même temps, encadrés par un enseignant unique qui n'a pas généralement pas reçu la formation nécessaire pour gérer ce type de situation. C'est le lot de la plupart des petites écoles élémentaires, essentiellement en milieu rural. Les autorités locales sont confrontées à un grave problème financier dans la mesure où ces écoles à effectif relativement réduit ont des coûts d'exploitation relativement importants. En dépit de l'extension du réseau scolaire, le trajet du domicile à l'école pose parfois encore problème, notamment pour les élèves plus âgés : les établissements qui ont des classes de premier cycle secondaire sont généralement plus éloignés de leur domicile que ceux qui n'ont que des classes primaires.

Effectifs de l'enseignement élémentaire et secondaire à temps partiel

En 1998/99, on recensait 6 083 élèves dans l'enseignement général à temps partiel, dont 2 297 (38 %) inscrits dans un cours par correspondance. Dix-neuf établissements étaient classés comme établissements de cours du soir. La plupart des élèves inscrits à temps partiels (81 %) suivaient un cycle post-obligatoire en année 10 à 12. Les élèves âgés de plus de 26 ans ne représentaient qu'un faible pourcentage (2.5 %). La plupart des élèves (65 %) avaient entre 17 et 20 ans et se situaient donc à l'extrémité ou légèrement en dehors de la fourchette d'âge théorique correspondant à la fin de la scolarité du second degré. Une proportion significative (18.6 %) des élèves à temps partiel avaient entre 21 et 25 ans.¹⁴ On peut en déduire que certains éléments qui sont déjà sur le marché du travail (ou en situation de recherche d'emploi) alors qu'ils ne sont pas allés au-delà de la scolarité obligatoire cherchent ainsi à améliorer leur niveau et leurs compétences.

Enseignants et chefs d'établissement

Caractéristiques des enseignants et des chefs d'établissement

Comme le montre le Tableau 13, on recensait 19 458 enseignants en Estonie en 1998/99. La plupart d'entre eux travaillaient dans l'enseignement général élémentaire ou du second degré. La distribution est bimodale par rapport à l'âge et à l'ancienneté de service.

La plus forte concentration se trouve au niveau d'une ancienneté supérieure à 15 ans de service, mais 20 % environ des enseignants ont moins de cinq ans d'ancienneté. Cela pose un double défi: premièrement, il faudra assurer une préparation des jeunes enseignants et les retenir dans la profession au-delà des quelques années du début de carrière, et deuxièmement, il faudra recycler les enseignants qui sont depuis longtemps sur la brèche.

Le pourcentage relativement élevé d'enseignants qui ont entre deux et cinq ans d'ancienneté par rapport au pourcentage de ceux qui ont entre cinq et 15 ans d'ancienneté indique probablement un fort taux de défection dans les premières années de carrière. Ce phénomène peut lui-même être interprété comme le signe éventuel d'une mauvaise préparation des futurs enseignants, du fait qu'ils sont parfois confrontés à une image négative de la profession dominée par les professeurs âgés et qu'ils ne bénéficient pas toujours d'un soutien (mentorat) en début de carrière. On se propose aujourd'hui (voir ci-dessous) de réformer la formation initiale des maîtres et de résoudre le problème en leur proposant, après le cycle formel de formation, un « stage pratique » d'un an encadré par un mentor ou un « ancien ».

Pour obtenir son diplôme, le futur enseignant suit un cursus correspondant au programme-cadre. Ce diplôme lui donne accès à la profession enseignante. Les enseignants qui souhaitent obtenir un poste d'un niveau supérieur à celui qu'indique leur diplôme doivent remplir les conditions correspondantes – par le biais d'une formation initiale ou d'une formation continue. Le profil de poste précise les qualifications exigées en matière de formation générale et de formation spécialisée (spécialité étudiée, spécialisations complémentaires, formation continue). Les personnes ne possédant pas les qualifications requises ont la possibilité de signer un contrat d'embauche d'un an seulement.¹⁵

Comme le montre le Tableau 13, un pourcentage significatif d'enseignants (environ 21 %) ne sont pas allés au-delà d'une formation secondaire générale ou professionnelle, même si la proportion de ceux qui ont bénéficié d'une formation supérieure a légèrement progressé au cours de la décennie écoulée – passant de 76 % en 1993 à 79 % en 1998/99. Environ 33 % des professeurs enseignent une spécialité pour laquelle ils n'ont pas reçu de formation suffisante.¹⁶ Des critères nouvellement établis quant au niveau de qualification des enseignants imposera à tout enseignant d'avoir un niveau d'études supérieures à partir du 1er septembre 2002.

Contrat de travail et salaire des enseignants

L'enseignant peut intervenir soit à temps plein, soit, avec l'accord de ses employeurs, à temps partiel. Si la charge de travail dépasse de 25 % la charge de travail d'un emploi à temps plein, il est prévu un contrat pour un poste supplé-

Tableau 12. Les enseignants par sexe, âge, ancienneté et qualifications, 1998/99

Catégorie	Effectifs	Sexe et âge Femmes		Effectifs	Sexe et âge Hommes		Ancienneté		Sans Formation Supérieure %
		Moins de 30 ans %	Plus de 49 ans %		Moins de 30 ans %	Plus de 49 ans %	0 - 5 %	>15 %	
Enseignants (1)	19 458	12.1	33.6	3 366	13.4	37.3	19.9	51.6	21.5
Enseignement général									
Plein-temps	16 571	12.3	32.5	2 492	14.1	27.7	19.4	51.3	4.1
Temps partiel	348	8.4	55.2	49	8.2	53.1	16.1	62.9	0.9
Directeur/proviseurs	606	3.2	46.5	292	3.1	41.4	8.3	70.1	5.8

Note (1) Total number of teachers includes vocational education teachers.
 Source : Statistical Office of Estonia, *Haridus 1998/99*, Tableaux 6.3, 6.6, and 6.8, pp. 228-239.

mentaire. Selon ses qualifications, l'efficacité de son travail et son ancienneté, l'enseignant peut être recruté en qualité de jeune professeur (de l'enseignement professionnel, des maternelles, etc.), de professeur (de l'enseignement professionnel, des maternelles, etc.), de professeur confirmé (de l'enseignement professionnel, des maternelles, etc.) ou de didacticien (de l'enseignement professionnel, des maternelles, etc.). Le contrat ne tient pas compte du nombre de matières enseignées ; il est valable pour tous les établissements de la même catégorie. Les enseignants sont soumis à une procédure d'habilitation confiée au directeur d'établissement, à la commission d'habilitation de l'établissement ou à une commission inter-établissements, ou encore à la commission d'habilitation du Ministère de l'éducation.

En fonction des qualifications et de l'ancienneté, le MoE a prévu une grille salariale à 34 échelons pour les travailleurs du secteur éducatif. Cette grille s'applique aux enseignants ou chefs d'établissement ayant bénéficié d'une formation supérieure. Le salaire à un échelon donné ne saurait excéder le salaire minimum de l'échelon suivant. Le salaire des enseignants ou chefs d'établissement ayant bénéficié d'une formation technique post-secondaire est inférieur de 20 % à celui de leurs collègues ayant bénéficié d'une formation supérieure. Le salaire d'un directeur adjoint (instruction et éducation) est inférieur de 5 à 15 % à celui du directeur et le salaire d'un enseignant principal est inférieur de 15 à 25 % à celui du directeur. Le professeur principal a un salaire supérieur de 5 à 15 % à celui de ses collègues et les salaires sont de 1.2 à 2 fois plus élevés dans l'enseignement spécial. Les professeurs qui enseignent dans une zone de priorité régionale (nord-est, petites îles) bénéficient de salaires supérieurs (20 à 30 %), ce qui vaut aussi pour les professeurs de langue.

Une ordonnance récente accorde aux directeurs d'écoles davantage de latitude pour augmenter les professeurs qui enseignent l'estonien en seconde langue. Les directeurs doivent également se conformer à l'ordonnance « Exigences en matière de qualifications pédagogiques », ainsi qu'à l'ordonnance relative au niveau de langue requis pour l'estonien.

Le salaire correspondant à un échelon donné peut parfois être augmenté de 50 % pour la prise en charge de tâches spéciales ou l'efficacité du travail. Le directeur a également le droit de verser des indemnités ou des primes ponctuelles, sans tenir compte des contraintes évoquées plus haut. Cela lui donne la possibilité de motiver ses enseignants.

Le salaire des enseignants de l'enseignement élémentaire, du second degré et de l'enseignement professionnel (salaire mensuel et indemnités) donne lieu à l'établissement d'un état salarial en début d'année scolaire. Cet état tient comp-

te à la fois du programme national et des crédits attribués à l'établissement au titre de l'instruction.

Dans le cas de l'enseignement à distance, le nombre de postes d'enseignants dans l'enseignement élémentaire et dans l'enseignement du second degré est fonction des évaluations orales et écrites prévues par le programme national. Si un enseignant dépasse ce nombre d'évaluations, l'intéressé perçoit en fin d'année scolaire un complément de salaire sous forme de vacances. Les tâches supplémentaires occasionnelles sont également rémunérées sur vacances. Le montant de la vacation horaire correspond au montant du salaire divisé par le nombre moyen d'heures ouvrées. Dans le cadre d'une semaine de 40 heures, le nombre mensuel moyen d'heures ouvrées est de 169.6 ; il est de 127.2 pour une semaine de 30 heures et de 148.4 pour une semaine de 35 heures.

Dans les établissements d'enseignement élémentaire, du second degré et professionnel n'utilisant pas l'estonien, le salaire moyen des professeurs d'estonien est bonifié en fonction des qualifications et de l'ancienneté dans l'établissement. Dans le cadre de la réglementation générale régissant le temps de travail, l'employeur verse un complément salarial (pouvant atteindre 0.25 %) aux enseignants qui assument des tâches complémentaires.

Le chef d'établissement précise dans le contrat de travail de chaque enseignant le nombre d'heures d'enseignement présentiel, le nombre total d'heures de service et le montant du salaire.

Au-delà de ses congés annuels de 56 jours du calendrier, le personnel enseignant a droit à des congés formation. L'inscription dans une formation diplômante donne droit à 30 jours ouvrables de congé formation au cours de l'année correspondante et l'achèvement d'un cycle d'études donne droit à des périodes supplémentaires calculées de la manière suivante : 1) 28 jours ouvrables pour un cycle élémentaire 2) 35 jours ouvrables pour un cycle secondaire, 3) 42 jours ouvrables pour une formation supérieure, 4) 49 jours ouvrables pour la présentation d'une thèse de doctorat ou d'un mémoire de maîtrise. Le salarié a droit en outre à sept jours ouvrables par an de congé sans solde. La participation à une formation liée à l'emploi donne droit à 14 jours ouvrables par an de congé formation, avec maintien du salaire moyen. La participation à une formation non institutionnelle donne droit à un congé sans solde de 10 jours par an.

Conformément à la loi sur l'éducation, le salarié qui consacre son congé formation à une formation diplômante voit son salaire maintenu sur une période de dix jours par an, les journées résiduelles de ce congé étant rémunérées sur la base du salaire minimum.

Le budget national comporte une ligne de crédit spécifique (3 % environ de la masse salariale de l'enseignement) pour la formation continue des maîtres. Le Ministère de l'éducation attribue une partie de ces crédits à des instances de formation nationales, et une autre partie à des formations locales. La formation continue des maîtres intéresse aussi bien les établissements utilisant l'estonien que les établissements russophones, même s'il est prévu à l'échelon régional des cours spéciaux de langue russe pour les enseignants du primaire. Mais au niveau national, la plupart des enseignements se font en estonien.

Le salaire minimum des enseignants est en progression, comme le montrent les Tableaux 13 et 14 et le graphique 8. Néanmoins, leur salaire brut moyen reste légèrement inférieur au salaire brut moyen national.

Tableau 13. Salaire minimum des enseignants à temps plein, 1994-1999
(EEK par mois)

Statut/année	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ens. non qualifié	737	955	1 395	1 650	2 030	2 654
Jeune professeur	1 061	1 387	1 845	2 330	2 860	3 739
Professeur	1 242	1 620	2 115	2 490	3 060	4 000
Professeur certifié	1 729	2 251	2 415	2 830	3 480	4 549
Didacticien	1 841	2 404	2 920	3 210	3 950	5 163

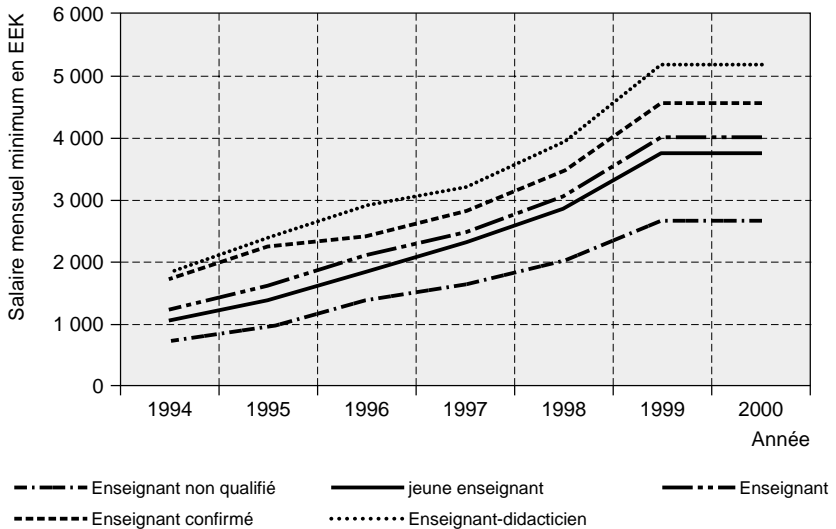
Source : République d'Estonie, Ministère de l'éducation

Tableau 14. Salaire mensuel brut moyen dans l'enseignement par rapport à ce même salaire dans les autres secteurs d'activité, 1997-1999

	1997	1998	1999
Õpetajate keskmine palk/ salaire mensuel brut moyen des enseignants (EEK)	3 408	3 718	4 440
Riigi keskmine palk/ salaire mensuel brut moyen dans l'ensemble de l'économie	3 573	4 125	4 300
Rémunération mensuelle brute moyenne dans le secteur éducatif	2 794	3 370	3 762

Source : République d'Estonie, Ministère de l'éducation

Graphique 8. Salaire minimum mensuel des enseignants, 1994-2000.



Source : République d'Estonie, Ministère de l'éducation.

Le programme d'études

Préscolarité

Le programme national de l'éducation préscolaire régit l'activité des établissements d'enseignement préscolaire et fonde l'intervention des services de conseil aux familles. Sans préciser le temps qui doit être consacré à telle ou telle activité, il indique les domaines, les disciplines, les savoirs et les savoir-faire qui doivent être présentés aux enfants ou acquis par eux. L'établissement peut quant à lui élaborer librement son plan d'activité et son emploi du temps journalier, conformément aux traditions nationales et aux spécificités culturelles de la région. Les autorités locales déterminent la langue que devront utiliser les établissements qui n'ont qu'une seule langue d'instruction.

Le personnel enseignant est responsable des méthodes et du matériel pédagogiques utilisés à titre de soutien. Il incombe à l'établissement de préciser les règles présidant à l'évaluation de la pédagogie et des progrès réalisés par les enfants, conformément aux exigences du programme.

Par rapport à ce qu'ils étaient dans les années 80, les établissements préscolaires sont désormais nettement plus « ouverts » et ils valorisent davantage la contribution personnelle de la famille. Leur tâche consiste à apporter un soutien et un complément à la contribution familiale en favorisant le développement et l'épanouissement individuels de l'enfant. On a vu apparaître un certain nombre de pratiques nouvelles, notamment la crèche parentale, les groupes « d'intégration » (au sein desquels les enfants ayant des besoins spéciaux ont la possibilité de se mêler à d'autres enfants et de se développer comme eux tout en restant proches de leur foyer), les services de conseil aux familles et des jardins d'enfants ou des centres privés.

Programme de l'enseignement élémentaire et secondaire du second degré

Le programme national de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement secondaire, qui couvre les années 1 à 12, a été approuvé par les pouvoirs publics et il est appliqué depuis le 6 septembre 1996. Le processus d'élaboration de ce programme amorce le passage à un système scolaire dans lequel l'enfant occupe la place centrale. Cela signifie qu'élèves et enseignants coopèrent à titre de partenaires, ce qui donne aux premiers une plus grande liberté de choix et davantage de responsabilités par rapport à leurs résultats.

Le Ministère de l'éducation a également approuvé le principe de programmes d'enseignement simplifiés à deux niveaux : pour les enfants atteints d'un handicap léger et un autre destiné à ceux qui souffrent d'un handicap plus lourd.

Dans les établissements utilisant l'estonien, le nouveau programme est appliqué depuis l'automne 1997. L'opération a commencé par les années 1, 4, 7 et 10 et s'est poursuivie en 1998 avec les années 2, 5, 8 et 11 ; elle s'achèvera en fin d'année scolaire 1999/2000.

En 1997, également, à l'initiative du Ministère de l'éducation, il a été procédé à l'élaboration du plan de développement destiné aux établissements russophones dans le cadre du Plan d'action 1997-2007 pour l'unification du système éducatif estonien. Le gouvernement a approuvé le plan de développement le 22 janvier 1998 et les écoles russophones en ont commencé la mise en œuvre à l'automne de la même année.

Au cours de la phase d'élaboration du programme national, on s'est fixé comme objectif d'accroître l'intervention de la collectivité locale dans la prise de décision, tant en ce qui concerne l'organisation scolaire que les méthodes pédagogiques et le financement, mais aussi d'ouvrir l'école. La phase de

transition a permis de mettre en évidence un certain nombre de priorités et d'orientations en matière de développement et l'on renouvelle en permanence le contenu et le matériel pédagogique de l'enseignement général conformément aux objectifs définis dans la partie générale du programme d'études.

Le travail d'élaboration du programme national a été mené au début par l'Institut de recherche sur l'éducation, à l'initiative du Ministère de l'éducation, dès le retour à l'indépendance 1991. Ce travail reflète les objectifs que s'est fixés l'Estonie et l'orientation qu'elle entend donner au développement de ses écoles, mais aussi les tendances mondiales en matière d'éducation. Les enseignants, les formateurs de maîtres et les responsables de l'éducation y ont participé (et vont continuer de le faire). En 1994 et 1995, il en a été publié aux fins de discussion deux avant-projets. Approuvé en septembre 1996, ce programme national énumère les principes fondamentaux de la scolarité et fournit ainsi un cadre pour l'organisation de l'enseignement et le contenu des enseignements dans l'ensemble des établissements d'enseignement général, quelle que soit leur langue d'instruction. Les établissements organisent leur programme d'activité (leur programme scolaire) en fonction de ce programme national. Ce dernier leur accorde une plus grande latitude et permet une coopération plus étroite entre élèves et enseignants. Élèves et étudiants ont davantage de liberté de choix, ce qui les responsabilise vis-à-vis de leurs résultats. En ce qui concerne le programme de l'établissement, il est élaboré par le personnel enseignant et soumis à l'approbation du chef d'établissement ou de l'instance de contrôle.

La conception et l'élaboration du programme national relèvent de la compétence du Ministère de l'éducation. Mais ce programme doit être considéré comme un cadre dans lequel chaque établissement inscrit son propre programme. Il est demandé aux établissements de préciser le contenu des matières obligatoires enseignées, ainsi que celui des matières à option. Le programme du cours d'instruction religieuse doit respecter les desiderata des élèves et de leurs parents. En l'an 2000, une unité spéciale de recherche et développement a été créée à l'Université de Tartu. L'objectif de ce centre de développement de programmes est d'établir une continuité dans la conception de programmes d'enseignement à une échelle nationale en réunissant des chercheurs et experts dans le domaine de l'enseignement et des programmes d'études ainsi que des enseignants.

Le programme national comporte une liste des matières obligatoires, avec pour chacune un descriptif (exposé des contenus) et un horaire (nombre de cours). Il indique des orientations par rapport aux matières à option et le niveau exigé pour chacun des paliers du cursus (palier I: années 1-3 ; palier II :

années 4-6 ; palier : années 7-9 ; palier IV : gymnasium) et école (primaire: paliers I-III ; secondaire : palier IV).

Le Programme national comporte les parties suivantes :

- Objectifs généraux. Liste « d'attitudes » souhaitables (« respect du foyer et de la famille » par exemple) et d'objectifs affectifs (« amour de la patrie »), ainsi que liste de compétences fonctionnelles (« obtention et utilisation de l'information »).
- Principes généraux. Ensemble de critères applicables à l'enseignement et qui doivent se concrétiser dans le programme des établissements : « égalité des chances en matière d'éducation » ou « humanisme et démocratie » par exemple. L'accent est mis sur l'idée que les élèves doivent se responsabiliser par rapport à leur propre apprentissage et que celui-ci doit les préparer à leur future vie de citoyens de l'Europe et du monde. Les exercices pédagogiques doivent privilégier la capacité de résoudre des problèmes, de faire des choix et de prendre des décisions.
- Passerelles entre les disciplines. Le programme indique deux thèmes qu'il convient d'aborder dans toutes les matières: l'environnement et la sécurité routière. Les enseignements doivent en outre contribuer à l'orientation de carrière en explicitant leurs rapports avec l'activité économique et professionnelle. Enfin, la maîtrise de l'information et le recours aux technologies modernes de l'information doivent figurer dans le programme de chaque discipline.
- Compétences. Dans cette partie, on se contente de préciser qu'il convient de faire le lien entre les objectifs généraux et les objectifs pédagogiques en s'intéressant aux compétences qui devraient résulter de l'enseignement (et de l'apprentissage). Le problème des compétences est à nouveau abordé dans la partie consacrée au règlement de l'enseignement.
- Processus pédagogique. Dans cette partie, on insiste à nouveau sur l'idée que les élèves doivent apprendre à organiser personnellement leur apprentissage et que les enseignants doivent jouer un rôle de planification et de création par rapport à l'activité pédagogique et de motivation par rapport aux élèves. Toutefois, 10 des 14 paragraphes de ce développement traitent de l'évaluation et de la notation. On y évoque les objectifs et les différentes méthodes d'évaluation (formative, sommative, orale, écrite), ainsi que le rôle des examens nationaux et on y insiste sur la nécessité de renseigner les élèves sur les critères de notation.

Le règlement de l'enseignement et les paliers du cursus scolaire constituent l'avant-dernière partie et la plus fournie. Les paragraphes les plus importants énumèrent les compétences que les élèves doivent avoir acquises à la fin de chaque palier, précisent le plan d'enseignement (nombre mensuel d'heures de cours dans chaque matière) et le nombre maximal d'heures de cours hebdomadaires. Les compétences sont formulées de manière très large. On peut prendre comme exemple le « développement des opinions » aux différents paliers du cursus :

- Palier I : L'élève a conscience du fait que les individus ne sont pas tous semblables et qu'ils ont des opinions et des aspirations différentes.
- Palier II : L'élève reconnaît l'existence de différences entre individus, entre opinions et entre situations et il en tient compte lorsqu'il communique avec autrui.
- Palier III : L'élève est capable de se mettre à la place d'autres personnes pour évaluer un problème ou une situation.
- Palier IV : L'élève est capable d'une attitude critique vis-à-vis des mass-media et de la culture de masse.

La formulation des compétences aux différents paliers s'appuie sur une conception pédagogique bien précise du développement des élèves au cours de leur scolarité: au départ (palier I), on axe ce développement sur les rapports entre le Moi/nous/foyer et le cadre local, puis entre le Moi/nous/cadre local et l'Estonie (palier II), le Moi/l'entourage et le monde (palier III), pour aboutir aux rapports entre le Moi, la région, l'Estonie, l'Europe, le monde et l'univers au palier IV.

Programmes des établissements. Dans cette partie, on précise les conséquences, pour la liberté et les responsabilités de l'établissement, des rapports entre le programme (cadre) national et le programme spécifique de l'établissement. On y insiste également sur le nouveau rôle des maîtres (qui doivent être moins passifs, mieux informés des réalités autres que pédagogiques qui conditionnent un enseignement professionnel, autre chose que de simples spécialistes d'une matière).

Annexes. Le programme national comporte en annexe un descriptif des matières. À un bref exposé des motifs, des objectifs et des attentes globales succèdent deux chapitres qui constituent le développement central de cette partie. Le premier traite de l'école élémentaire, le second du gymnasium. En tête de chaque chapitre, on trouve une liste des « Objectifs de l'enseignement » (dans le cas des mathématiques par exemple: « faire en sorte que l'élève soit

capable de comprendre le rôle des mathématiques dans l'activité humaine et dans le développement de la civilisation ; améliorer ses capacités, son intuition et sa créativité », etc.). Suit une liste des contenus et des résultats à atteindre. Par rapport à ce dernier point, on présente une vue synthétique des résultats de l'enseignement en termes de savoir et de savoir-faire (pour les maths par exemple : en fin d'année 3, l'élève est familiarisé avec la montre et le calendrier ; il est capable d'additionner et de soustraire des nombres réels, etc.).

Normes et cadres de l'évaluation

Le MoE a mis en place un système élaboré d'examens internes et externes, y compris un cadre national d'évaluation pour les années 3 et 6 et un examen national pour les années 9 et 12. L'examen de fin d'année 12 sert à la fois de certificat de fin d'études secondaires et d'examen d'entrée à l'Université ; parmi les pays d'Europe centrale et orientale, seules l'Estonie et la Slovénie pratiquent actuellement cette formule.

Normes

L'évaluation externe se fonde systématiquement sur le Programme national, lequel donne également des directives pour l'évaluation interne à partir du programme spécifique de l'établissement. Le nouveau programme cadre (1996 ; début de la mise en œuvre: 1997) fixe des objectifs de résultats dans toutes les matières pour les années 1-3, 4-6, 7-9 et 10-12. Il va de soi que ces objectifs ne sont pas formulés de manière assez précise pour servir de normes d'évaluation. Les descripteurs par palier et par année font également défaut. On s'efforce actuellement de définir à tout le moins des minima de niveau pour l'année 12.

Les épreuves de l'examen national et les épreuves d'évaluation nationale (« Tests de progression ») permettent dans une large mesure de préciser et de faire connaître les objectifs du nouveau programme.

La loi précise les matières pour lesquelles un examen est obligatoire à certains paliers et indique des orientations en matière de notation (amendements à la Loi sur l'éducation adoptés par le Parlement le 18 mars 1997). Le Ministère de l'éducation est chargé de l'évaluation nationale pour les années 3-6. Le Centre national des examens et des qualifications créé en janvier 1997 est responsable des épreuves de l'examen national. Ce centre élabore également des épreuves pour l'examen d'estonien seconde langue qui joue un rôle décisif dans l'obtention de la nationalité et dans l'accès à la fonction publique. Un autre service de ce centre travaille sur les normes de l'enseignement professionnel

et donne son accréditation aux examens internes des établissements d'enseignement professionnel.

Examens

Il est organisé un examen national en fin d'année 9 et 12 de l'enseignement général. Dans l'enseignement professionnel, les examens ont lieu exclusivement en interne. L'examen national de fin d'année 9 se compose d'une épreuve obligatoire de mathématiques et de langue maternelle et d'une épreuve à option. L'examen national de fin d'année 12 comporte cinq épreuves dont trois sont externes et deux internes à l'établissement. Parmi les épreuves à évaluation externe, l'examen de langue maternelle (dissertation en quatre heures) est obligatoire. L'examen national de langues vivantes comporte une épreuve orale, qui est administrée en interne.

Il est prévu différents formats d'épreuves : réponses construites, choix multiples et questionnaires oraux. Les épreuves de langues vivantes sont des tests de niveau [proficiency] au sens plein du terme, car elles portent sur les quatre compétences. Dans les autres épreuves, on se contente d'évaluer un savoir et des algorithmes scolaires, même s'il s'y ajoute parfois des questions portant sur des applications.

Pour l'examen d'année 9, on utilise une échelle d'appréciation graduée de 1 à 5, 5 étant la meilleure note. Pour l'examen d'année 12, on se contente des notes brutes. Il n'y a pas de note éliminatoire (barre), car on ne s'est pas encore mis d'accord sur les minima de niveau. Le succès à l'examen d'année 9 donne immédiatement accès à l'enseignement secondaire du second degré.

Les universités acceptent l'examen d'année 12 comme examen d'entrée. Il est fréquent actuellement qu'il y ait davantage de candidats que de places (surtout dans les établissements prestigieux) et les universités ont donc instauré une sélection, fondée soit la moyenne obtenue à l'examen, soit sur un entretien, soit pour les matières « lourdes » sur un examen d'entrée. La chute rapide du nombre de diplômés produits par l'enseignement secondaire pourrait bien modifier très vite cette pratique.

Épreuves d'évaluation nationales

L'Évaluation nationale est en place depuis 1997. Tous les ans, un échantillon représentatif de 1 000 élèves d'année 3 à 6 passe une épreuve de compréhension de l'écrit (dans la langue d'instruction) et de mathématiques pour voir si ces élèves ont le niveau requis. On analyse ensuite la moyenne des résultats obtenus par cette population ou par des sous-groupes établis en fonc-

tion du sexe, de l'origine ethnique et du lieu de résidence (urbain/rural). À partir de 1999, il est prévu une analyse par épreuve et par question dont les résultats seront communiqués aux établissements. Les résultats des épreuves des années 9 et 12 font l'objet d'une analyse similaire.

Comparaison internationale

L'Estonie participe pour certaines matières aux Olympiades internationales et surtout elle est partie prenante dans les enquêtes de l'AIE sur l'instruction civique chez les jeunes de 14 et 16 ans. L'Estonie ne participe pas aux autres études internationales telles que TIMSS ou PISA.

Populations cibles et besoins spéciaux

La politique linguistique

Qu'ils aient le russe ou l'estonien comme langue d'instruction, les établissements sont considérés comme composantes d'un système éducatif unifié. En 1998/99, 82 % d'entre eux utilisaient l'estonien, 15 % le russe et 3 % à la fois l'estonien et le russe. C'est dans les premières années du cursus que l'on trouvait la plus forte concentration d'établissements utilisant l'estonien (93 % dans l'enseignement primaire et 85 % dans l'enseignement élémentaire). Dans les établissements secondaires et dans les gymnasia, ce pourcentage atteignait 65 %.¹⁷ Les écoles dans lesquelles le russe est la première langue d'instruction se concentraient fortement dans deux comtés : Ida-Viru et Harju.

Un dispositif spécial vise les établissements qui n'ont pas la langue nationale comme langue d'instruction. La Loi sur l'enseignement élémentaire et du second degré (voir plus haut) prévoit une extension de l'instruction en estonien et le passage à l'estonien dans l'enseignement secondaire du second degré (Gümnaasium) après le début de l'année scolaire 2007/2008. Depuis la rentrée 1993/94, le cursus des établissements secondaires « russophones » est prolongé d'un an, ce qui l'aligne sur celui des établissements utilisant l'estonien.

En 1997, il a été élaboré à l'initiative du Ministère de l'éducation un plan de développement à l'intention des écoles russophones. Ce plan s'efforce de mettre en évidence les problèmes rencontrés par les établissements qui dispensent leur enseignement en russe, d'y apporter une réponse dans le cadre du système éducatif institutionnel et de soutenir un certain nombre d'activités.

La gestion de ce processus passe par un plan de développement à long terme et par des réformes en profondeur pendant la période de transition qui

va jusqu'en 2007. Il convient de trouver des formules permettant de proposer aux différents groupes d'âge plusieurs possibilités et plusieurs modèles en matière d'acquisition linguistique, tout en intensifiant le recrutement des professeurs de langue et en leur garantissant une possibilité de formation continue.

Dans les établissements qui utilisent l'estonien, la mise en place du programme national a débuté à l'automne 1997. Les écoles « russophones » ont amorcé un même système à l'automne de la même année.

Élèves ayant des besoins spéciaux

L'État a pris acte du fait que tous les enfants ont le même droit à l'éducation. Les enfants qui ont des besoins spéciaux (donc ceux qui sont affectés d'un handicap) doivent pouvoir accéder à des établissements spéciaux ad hoc. Dans chaque comté ou collectivité locale, une commission de consultants experts tient le rôle de conseiller sur les programmes d'études et les types d'établissements appropriés aux enfants handicapés. Avec l'accord des parents, cette commission, peut également orienter les intéressés vers ce que l'on appelle une « école médicalisée », donc vers un établissement spécifiquement prévu pour répondre aux besoins d'enfants atteints de maladie chroniques ou d'un établissement spécialisé pour les enfants handicapés. Sur demande du (ou des) parent(s), la commission peut décider de prolonger la période normalement prévue pour l'accomplissement de l'obligation scolaire.

La création, dans les établissements nationaux ou locaux, de classes à l'intention des enfants ayant des besoins particuliers est régie par la Loi sur l'enseignement élémentaire et du second degré. Les créations se font en fonction des problèmes de santé et des difficultés spécifiques des enfants. Ceux qui sont légèrement ou gravement perturbés suivent le programme national dans des écoles « de rattrapage » où l'accent est mis sur le développement des compétences fonctionnelles. Outre ce droit à une scolarisation adaptée, la loi estonienne offre à ces enfants un certain nombre de garanties, notamment le droit à une aide au développement pour leurs activités de loisir.¹⁸

En 1998/99, l'enseignement spécial accueillait 10.9 % des élèves de l'enseignement élémentaire (avec une proportion de 2.9 % d'élèves inscrits dans un cours ou un établissement spéciaux). On s'efforce dans la mesure du possible d'inscrire dans l'enseignement régulier les enfants affectés d'un handicap léger et de réserver l'enseignement spécial à ceux qui ont des problèmes sérieux.¹⁹

*Fréquentation scolaire*²⁰

Il incombe aux parents de veiller à ce que leurs enfants suivent la scolarité obligatoire. Le Code administratif stipule que les parents qui se dérobent à cette obligation sont passibles de sanctions

La très grande majorité des enfants et des adolescents estoniens fréquente l'école. En 1998, le taux de fréquentation était de 97.4 % pour les enfants de 8 à 14 ans. Mais il reste que plus de 4 000 enfants n'étaient pas dans le système. Les statistiques nationales de l'éducation indiquent que cette catégorie regroupe:

- Les enfants gravement perturbés dans leur développement, qui ne bénéficient pas d'une éducation régulière.
- Les enfants inscrits à l'étranger à titre de résidents temporaires ; et
- Les enfants qui ne satisfont pas à leurs obligations scolaires.

Ce dernier groupe représente environ la moitié de l'effectif non scolarisé. Le rapport du PNUD Children and Education cite plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer cet absentéisme. Au cours du processus de démocratisation qui s'est instauré après le retour à l'indépendance, on a enregistré de nombreux transferts de compétences des pouvoirs publics aux citoyens. L'idée de la responsabilité individuelle a gagné le secteur de l'éducation et de nombreux élèves en ont conclu que la scolarité n'était plus indispensable. Les établissements les ont même parfois soutenus, pour se débarrasser ainsi des élèves à problèmes. Il est à noter que les chiffres ci-dessus cités sur le taux d'absentéisme sont approximatifs et peuvent varier selon des recensements plus récents.

Le départ de l'armée russe a créé une situation marquée par le fait que les familles de militaires russes (voire uniquement leurs enfants) ont choisi de rester en Estonie. Les enfants qui sont restés sont aujourd'hui confrontés à des difficultés économiques qui dans certains cas les amènent à quitter leur famille et leur école.

Plusieurs facteurs conjoncturels comme le chômage, la pauvreté, la perte de patrimoine ou l'alcoolisme peuvent amener des familles à s'adresser à l'État pour lui demander une aide. Ces familles sont dans une impasse du point de vue économique et social et elles sont souvent isolées. Dans ces milieux familiaux, nombreux sont les enfants qui ne fréquentent pas l'école.

Selon l'étude du PNUD, la catégorie qui pose le plus de problèmes parmi ces enfants non scolarisés est constituée par ce que l'on appelle les enfants de la rue. On y recense quelque 100 enfants sans foyer et sans parents, auxquels il convient d'ajouter les enfants, garçons ou filles, qui ont un foyer, mais dont les parents se désintéressent. Ces enfants préfèrent généralement la fréquentation de bandes à celle de l'école. Dans la rue, certains d'entre eux développent une accoutumance à la drogue, d'autres s'adonnent au vol ou à la mendicité. Le problème a été décelé il y a quelques années et le choc a été grand pour les Estoniens lorsqu'ils ont découvert l'existence des enfants de la rue ; le phénomène n'est malheureusement toujours pas résorbé.

Abandons scolaires

Le nombre d'adolescents n'ayant pas bénéficié d'une formation élémentaire (année 9) progresse actuellement, ce qui est préoccupant. L'abandon scolaire s'explique essentiellement par une insertion dans l'emploi (motif avancé par 40 % des intéressés, selon les données de 1997/98). Ces adolescents ont pris la décision de quitter l'école, malgré le risque bien réel que l'absence de formation élémentaire ne finisse par leur faire perdre leur emploi. C'est chez les garçons inscrits en année 8 et 9 que le taux d'abandon le plus élevé : 4.6 % et 3.1 % chez les garçons contre 3.1 % et 1.9 % chez les filles. Au niveau de l'enseignement élémentaire, le taux le plus élevé d'abandon scolaire se situe en année 9 et 8 avec respectivement 2.3 % et 1.6 % chez les garçons et 1.0 % et 0.4 % chez les filles.

On a vu au Chapitre 4 qu'il était possible de passer de l'enseignement élémentaire à l'enseignement secondaire professionnel : environ 28.9 % des élèves sortis de l'enseignement élémentaire et poursuivant dans l'enseignement secondaire ont opté pour l'enseignement professionnel en 1998. Néanmoins, cette statistique ne prend en compte que les élèves qui parviennent au terme du cycle élémentaire. Du fait des mesures prises à la suite de la Loi sur l'enseignement professionnel de 1998, le cycle professionnel secondaire comporte désormais trois années. Les formations courtes destinées à ceux qui souhaitent se présenter sur le marché du travail dès la fin du cycle élémentaire n'existent plus. Le programme du cycle professionnel secondaire comporte certes toujours une part importante de formation pratique, mais sa composante générale est désormais renforcée. Les examinateurs de l'OCDE ne voient pas très bien comment l'Estonie traite actuellement le problème des jeunes susceptibles de « passer entre les mailles » du système – notamment de ceux qui ne parviennent pas au terme du cycle élémentaire et qui de ce fait n'ont plus accès à l'enseignement secondaire professionnel.

Problèmes de politique et observations

L'évolution du renouveau de l'éducation en Estonie

Comme l'a souligné la discussion sur le contexte du système éducatif estonien, on peut dire que le processus de rénovation s'est amorcé grâce à un certain nombre de développements qui ont largement précédé le retour à l'indépendance. Contrairement à ce qui se passait à l'époque soviétique, ce renouveau ne doit rien à une initiative étatique – à l'échelon central – : il est dû pour une grande part à une dynamique partie de la base à laquelle ont participé des milliers de personnes à tous les paliers du système.²¹

À l'époque soviétique, on privilégiait l'uniformité en matière de programmes, de normes de manuels et de méthodes dans toute l'Union soviétique si bien que les aménagements n'étaient guère possibles, sauf à obtenir l'accord de Moscou. Les enseignants n'étaient pas en mesure de mettre en place des programmes spécifiques, adaptés à la région ou à l'établissement. L'idée de faire participer activement les maîtres au développement de programmes ou d'alternatives pédagogiques était étrangère à la pratique soviétique. L'élaboration des nouveaux programmes se faisait dans les commissions scientifiques officielles ou dans les comités d'experts approuvés par les instances du parti communiste. La formation continue extensive dont bénéficiaient les enseignants – par le biais des centres de formation des maîtres et autres dispositifs dûment approuvés – avait pour objectif de veiller au respect des programmes et des méthodes.

Mais l'Estonie est parvenue, au cours des années 60 et 70, à obtenir l'autorisation de s'écarter à l'occasion des critères appliqués au sein de l'Union. Elle a su par exemple préserver son cycle secondaire de 11 ans alors que toute l'Union soviétique pratiquait un cycle de 10 ans et des auteurs estoniens se sont vu accorder le droit de rédiger certains des manuels utilisés dans les établissements de langue estonienne. Au cours de ces mêmes années 60 et 70, l'Estonie a été autorisée à utiliser un programme d'études légèrement différent de celui de l'Union soviétique. Les cours de sciences, de langues vivantes de musique et d'art y étaient en effet parfois un peu plus « théoriques ». À la date de 1986, 102 des 205 établissements secondaires estoniens étaient plus ou moins « spécialisés », contre moins de 1 % pour l'ensemble de l'Union soviétique.²²

Entre la fin des années 80 et le milieu des années 90, la plupart des établissements du système institutionnel liés à l'époque antérieure ont été fermés ou supprimés et l'Estonie s'est dotée d'un cadre juridique propre pour son système éducatif. Un paradigme éducatif nouveau s'est formé dans le réseau

d'établissements soutenu par Fondation ouverte d'Estonie (FOE), et par des parrainages étrangers provenant notamment de Grande-Bretagne, de Finlande, de Norvège et des États-Unis.

Pendant toute cette période, la FOE a joué un rôle décisif dans la réforme de l'enseignement préscolaire, élémentaire et secondaire, mais aussi d'autres aspects de la vie éducative et sociale. Non contente de fournir un financement, la FOE a également servi de catalyseur dans le développement d'autres réseaux ou projets lancés notamment par d'autres organismes de parrainage, les universités et le MoE. Parmi ses interventions les plus importantes figure en particulier le parrainage en 1994 d'une série de séminaires sous le titre « l'École indépendante » qui ont permis à 170 éducateurs estoniens d'aborder les problèmes du développement, de la gestion, de la stratégie publique, des examens et de la législation scolaires. Ce projet était parrainé par le Conseil national de l'éducation en concertation avec des experts des États-Unis, de Grande Bretagne, de Norvège et des Pays-Bas.²³

Sur la lancée de l'initiative « École indépendante » la FOE a organisé en 1995 à l'intention des chefs d'établissement une série de séminaires sur le développement pédagogique et administratif, la gestion du changement et l'évaluation. Cinquante équipes pédagogiques (chefs d'établissements et enseignants) y étaient conviées. Ces séminaires ont bénéficié de l'expérience acquise lors des séminaires de 1994, ainsi que de l'intervention de consultants venus de Grande-Bretagne, de Suède et de Finlande. Cette initiative s'est prolongée dans les années suivantes par la création d'un réseau d'établissements « d'excellence » qui ont été ensuite les supports de plusieurs initiatives touchant l'élaboration des programmes,²⁴ la rénovation scolaire et l'amélioration de la gestion scolaire. C'est ainsi qu'en 1995 la FOE a financé un projet consacré à la formation de consultants spécialisés dans le développement de programmes car la nécessité se faisait sentir de former des maîtres capables d'élaborer et de mettre en place de nouveaux programmes scolaire. Dans le cadre de ce projet, les établissements associés au « réseau d'excellence » ont entamé leur propre travail d'élaboration de programmes. Il a été créé en 1996 une unité « de coordination des établissements d'excellence » (rebaptisée « Centre de développement des établissements d'excellence » en 1997) en collaboration avec le British Council et d'autres organismes internationaux. Ce Centre coordonne l'activité de l'Association des établissements d'excellence, organismes qui a pour fonction d'aider les écoles estoniennes à concevoir des projets novateurs et à appliquer le Programme national. La FOE parraine une conférence annuelle de l'Association à laquelle participent les enseignants et les directeurs des 50 établissements concernés, ainsi que d'autres éducateurs d'écoles, de collèges et d'universités. Il a été mis en place en 1997 un « Infocentre » sur les établisse-

ments d'excellence afin de toucher le plus d'établissements possible, d'améliorer la compétence du personnel enseignant par rapport à l'utilisation d'Internet et de fournir une assistance spécialisée aux établissements pendant le processus de changement. En 1998, le Conseil des experts scolaires de la FOE et le Centre de développement ont créé sur Internet un site de discussion afin d'inciter enseignants, chefs d'établissement, parents d'élèves et employeurs à parler des perspectives de l'éducation en Estonie.²⁴

En 1998, la FOE a parrainé le lancement du projet « Système de gestion de la qualité dans les écoles d'Estonie », auquel participent 40 établissements pilotes travaillant en réseau. On y élabore et on y met en pratique des modules qualité et l'on y modernise le système d'évaluation scolaire interne et externe. On se propose d'appliquer à l'ensemble des établissements scolaires les systèmes d'assurance qualité développés dans le cadre de ce projet. Au groupe de travail participent la chaire de technologie de la qualité à l'Université technique de Tallinn, l'Association des établissements d'excellence, le MoE, le Centre national des examens et des qualifications, l'Université pédagogique de Tallinn et des représentants des collectivités territoriales. Le groupe de travail a pour mission d'élaborer une formule d'assurance qualité à l'intention des établissements scolaires et de préparer les structures et les modes d'évaluation des systèmes d'assurance qualité qui seront utilisés dans les écoles. Il doit également préparer les programmes de qualité destinés aux équipes pédagogiques et aux consultants intervenant en milieu scolaire.²⁶

Dès le milieu des années 90, l'économie nationale était parvenue à une certaine stabilité et l'on disposait du cadre juridique fondamental et d'un Programme national d'études. On a alors commencé à se préoccuper d'une stratégie à long terme, indispensable pour l'éducation estonienne. En 1997, le Président du Conseil académique de la République a rédigé un rapport intitulé « L'Estonie en quête de connaissances » qui contenait des recommandations très précises sur les objectifs et les priorités de la réforme de l'enseignement. Le préambule s'arrête sur trois points :

- L'éducation, qui fait partie du patrimoine national, sera déterminante pour notre avenir et pour notre prospérité future et en tant que telle elle mérite d'être placée désormais au centre des préoccupations et de l'attention. Il est possible de faire de l'Estonie un pays qui accorde une place centrale au savoir.
- On constate dans l'enseignement estonien un certain nombre d'évolutions préoccupantes, révélées par plusieurs instances, dont le Forum estonien de l'éducation. Dans les zones sensibles de ce secteur, la solu-

tion peut se formuler en quelques mots clés: efficacité, adaptation, qualité et équité.

- Ce qu'il faut pour résoudre les problèmes de l'éducation, c'est une volonté politique explicite fondée sur un consensus social large et appuyée par un mécanisme efficace de mise en œuvre.²⁷

On a vu au chapitre 2 que le groupe d'intervention du Conseil du Forum estonien sur l'éducation avait élaboré en 1998 les « Scénarios 2015 de l'éducation » en s'inspirant du « Scénario 2010 pour l'éducation en Estonie. 2010 ». Les Scénarios 2015 partent des principes suivants :

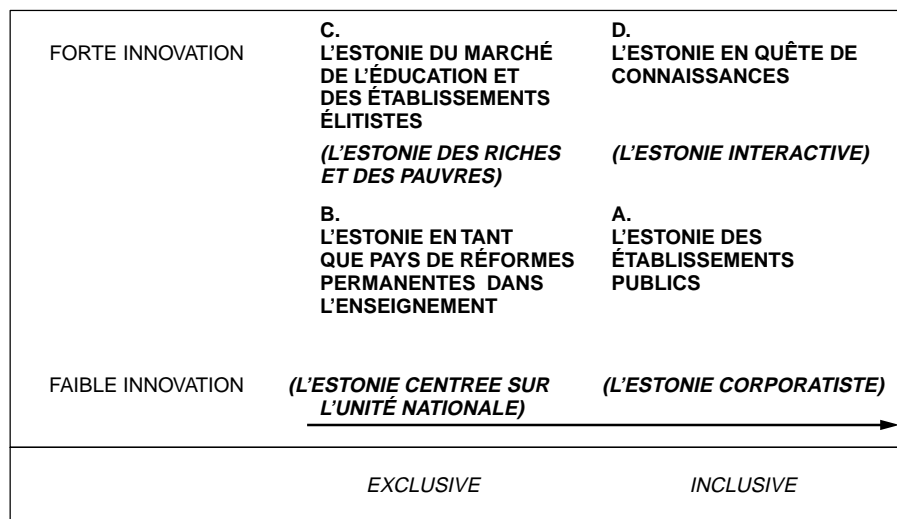
- L'Estonie sera très certainement devenue une société de l'information d'ici 2015.
- L'usage de l'ordinateur se répand ; la société tout entière a été « mise en réseau » : la communication quotidienne entre individus passe pour une grande part par les réseaux de télécommunications ; à tous les niveaux, les écoles et les établissements de formation vont être reliés par un réseau électronique ; il existe à côté du réseau scolaire « physique » un réseau virtuel de formation.
- Les « campus » universitaires actuels sont reliés au réseau d'information mondial ou se sont transformés en sites d'apprentissage virtuel.
- Dans le système institutionnel d'éducation, le schéma des rapports avec l'enseignement non institutionnel a évolué ; on peut s'attendre à voir apparaître de nouvelles filières ou de nouveaux paliers dans la formation universitaire et dans les formations de post-diplôme.

Ces scénarios ont été élaborés en prenant en compte l'influence combinée des deux facteurs clés qui déterminent la société : (1) la cohésion sociale – donc le degré d'intégration de la société – et (2) la capacité d'innovation de la société, donc la qualité et l'intensité des aspirations sociales.²⁸

Le Graphique 9 reproduit les quatre scénarios.

Le scénario de « l'Estonie en quête de connaissances » a reçu dans l'ensemble un accueil largement favorable des personnes participant au Forum estonien de l'éducation, ainsi que d'autres groupements influents du pays. L'encadré qui suit reproduit les extraits du scénario intéressant l'enseignement élémentaire et secondaire.

Graphique 9. Quatre visions de l'éducation estonienne en 2015.



Source : K. Loogma, R. Ruubel, Viive Ruus, Ene-Silva Sarv, R. Vilu, Estonia's Education Scénarios 2015, p.8.

Le Forum sur l'éducation a de même énuméré les priorités d'action à la fin du mois de novembre 1998. Au moment du changement de gouvernement au début de l'année 1999, le MoE était en train d'élaborer un document stratégique synthétisant les diverses propositions.

Au moment de l'examen de l'OCDE en avril 1999, le nouveau ministre était en place depuis très peu de temps. Il avait conscience de l'importance des réformes récemment adoptées (avec notamment le nouveau Programme national et les initiatives en matière d'examens et d'évaluation), et il se concentrait sur les aspects pratiques de leur mise en œuvre. Le nouveau ministre a également fait part de son intention de poursuivre les efforts en vue de réaliser un consensus sur le document de stratégie. La version finale de la « Plateforme stratégique » pour 2000-2004 était presque achevée en avril 2000.

Les examinateurs ne pouvaient pas s'intéresser à tous les aspects de la réforme de l'enseignement préscolaire, élémentaire et secondaire ; ils se sont concentrés sur le programme et l'évaluation, le développement des ressources humaines, les initiatives visant à préparer l'Estonie aux technologies de l'infor-

mation, ainsi qu'à l'efficacité globale du système éducatif. En dépit des progrès extraordinaires réalisés par l'Estonie en une décennie, les examinateurs de l'OCDE sont préoccupés – comme les dirigeants estoniens – par l'ampleur de la tâche consistant à passer de la stratégie et de la pratique actuelles à la vision de « l'Estonie en quête de connaissances »

Encadré 1.

Extraits du scénario « L'Estonie en quête de connaissances » ²⁹

L'Estonie est considérée comme un pays pilote pour le passage à une société en quête de connaissances à une société du savoir, comme un pays qui développe et met à l'épreuve des idées et des technologies nouvelles et de nouvelles formules d'activité économique, de coexistence, d'apprentissage et d'enseignement.

L'apprentissage tout au long de la vie y est devenu un style de vie que l'on retrouve dans la presque totalité des activités. Les collectivités y jouent un rôle d'éclairer dans le domaine de la pédagogie, y compris au plan mondial.

On met à l'épreuve plusieurs paradigmes philosophiques et pédagogiques dans le domaine de l'éducation. On privilégie en particulier le développement de la créativité chez les enfants et chez les jeunes au stade initial de la formation.

La législation relative à l'éducation privilégie les droits de l'enfance et de la personne. Un contrôle strict s'exerce sur leur respect dans le système éducatif.

Les programmes de l'enseignement institutionnel sont élaborés en fonction d'une compétence générale valable à tous les paliers du système. On privilégie notamment le développement des facultés de création et de réflexion, la motivation et la capacité d'organiser personnellement l'apprentissage.

La distinction entre enseignement de base, enseignement élémentaire, enseignement secondaire général ou professionnel disparaît au profit d'un modèle d'école unique - mais différencié - qui permet dès le plus jeune âge le développement de parcours individualisés. On s'intéresse tout particulièrement à l'acquisition de diverses capacités d'apprentissage (individuelles ou collectives) et au développement d'une personnalité possédant diverses formes d'intelligence.

Près de 100 % des diplômés de l'enseignement secondaire poursuivent leurs études.

La profession d'enseignant-tuteur-lecteur est une profession honorable qui exige une grande créativité. L'enseignant est désormais quelqu'un qui prévoit et façonne l'avenir de l'éducation et de l'enseignement et donc nécessairement de la société: c'est l'organisateur et le consultant de l'apprentissage.

Programme et évaluation

Le Programme national

Le Programme national témoigne d'une évidente sensibilité à la réflexion pédagogique moderne. On retrouve ce souci de la compétence dans tous les programmes des pays de l'OCDE. Le pari est audacieux et l'Estonie devra donc procéder dans le temps à des ajustements. Un certain nombre de points méritent d'être retenus dans ce processus d'affinement si l'on veut concrétiser les changements qu'implique « L'Estonie en quête de connaissances. »

On observe un contraste marqué entre la ligne philosophique exposée dans la partie générale du Programme national et sa traduction dans le descriptif des disciplines. Les « Objectifs de l'enseignement » sont formulés de manière trop large pour servir de directives dans l'élaboration des programmes scolaires. Les listes de contenus et de résultats, qui sont déterminantes pour le contenu des enseignements, suggèrent une approche pédagogique traditionnelle axée sur la transmission de connaissances scolaires. Pour reprendre les termes employés par l'un des examinateurs, « le nouveau programme comprend deux parties: d'un côté l'argumentaire et la philosophie générale, de l'autre le programme des disciplines. La première partie est très convaincante, mais le descriptif des contenus, pour les mathématiques et l'histoire par exemple, reste très passéiste et ne témoigne pas d'une adaptation. La réalité ne rejoint pas la ligne officielle ». Aux yeux de cet observateur, le problème réside dans le fait qu'il suffit d'un groupe restreint pour exprimer une position philosophique, mais qu'une modification concrète de la pédagogie passe par une reconversion de masse qui, semble-t-il, fait précisément défaut.

Si l'on veut par exemple que les élèves se préparent à leur rôle de citoyens dans une société démocratique, le contenu des enseignements doit – au moins partiellement – être lié au contexte de la vie quotidienne dans une société démocratique. Un tel lien permet de mettre en évidence l'apport de la discipline correspondante vis-à-vis de cet objectif global. En l'absence d'un tel lien, les établissements finiront par ignorer la philosophie générale et par reprendre les pratiques pédagogiques du passé, ce que certains font déjà de leur propre aveu.

L'Estonie est en train de réformer son enseignement secondaire professionnel pour en renforcer les liens avec l'enseignement secondaire général (et inversement) ; au niveau des élèves, les possibilités d'application pratique vont prendre de plus en plus d'importance et il faudra veiller à ce que le programme convienne à l'ensemble du public scolaire. Un programme très axé sur l'ensei-

gnement théorique, qui convient bien aux élèves désireux de poursuivre leurs études dans une filière académique, ne permet pas véritablement de rapprochement avec les programmes de l'enseignement professionnel et ne fait pas l'affaire des élèves qui ont l'intention d'accéder au marché du travail ou de poursuivre leur formation dans la filière professionnelle.

Les établissements auxquels les examinateurs ont rendu visite insistent tous sur l'opposition entre les objectifs, à savoir un enseignement plus intégré, davantage centré sur l'élève, et le rôle nouveau des enseignants ou encore entre l'insistance nouvelle sur les contenus et l'enseignement de spécialité d'un côté et l'absence de matériel pédagogique susceptible de soutenir cet enseignement plus théorique de l'autre. De leur point de vue, on espérait un enseignement plus intégré dans lequel les élèves moyens auraient davantage leur place plutôt qu'un enseignement encyclopédique de type académique, mais cette attente a été déçue. On déplore aussi de manière générale la contradiction apparente dans ce programme entre l'exigence officielle d'un enseignement intégré, axé sur l'élève, et le descriptif qui insiste sur un respect strict des exigences de la discipline.

Certains établissements ou enseignants pensent que le renouvellement des manuels et des autres outils pédagogiques permettra d'apporter une réponse, mais ils déplorent le fait que ces outils fassent actuellement défaut (en histoire par exemple: pas de sources ; en géographie: pas de cartes actualisées) ou que le nombre d'exemplaires reçus soit insuffisant. D'autres affirment que la réforme implique un recyclage à grande échelle du personnel en place, alors que les infrastructures correspondantes font défaut.

Les examinateurs de l'OCDE s'inquiètent tout particulièrement de voir que dans sa conception actuelle le Programme national ne couvre pas entièrement la gamme des aptitudes scolaires en Estonie. En d'autres termes, il cadre mal avec son objectif, qui est de renforcer les connaissances et les compétences de l'ensemble des élèves, dans la mesure où les contenus encyclopédiques ne sont accessibles qu'à une frange supérieure de 15 %. La plupart des établissements auxquels les examinateurs ont rendu visite signalent le haut niveau de difficulté des contenus proposés, aussi bien dans les nouveaux programmes que dans certains manuels récents, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

La conception du développement de l'enfant dans le Programme national traduit une hiérarchisation longitudinale des compétences (Moi/nous/cadre local en région -> pays natal -> continent -> monde -> univers). Mais en réalité, le développement de l'enfant est généralement plus concentrique que linéaire. Il n'est donc pas exclus que le Programme national restreigne inutile-

ment l'action des établissements soucieux de répondre aux besoins diversifiés des enfants.

Pour donner une autre exemple de cette opposition entre les intentions et la réalité, les descriptifs de matière actuels ne correspondent pas aux principes généraux, car ils font des élèves les récepteurs passifs d'un savoir encyclopédique. Du fait de leur volume et de leur degré d'approfondissement, les connaissances exigées sont semble-t-il hors de portée d'un élève moyen. On devrait envisager une réduction du nombre des points abordés et une suppression des développements qui ne présentent d'intérêt que pour les élèves désireux de se spécialiser par la suite dans la matière correspondante.

Si elle veut établir une plus grande cohérence entre la philosophie dont s'inspire le Programme national et les descriptifs des matières, les examinateurs de l'OCDE recommandent que l'Estonie précise dans chacun de ces descriptifs le lien entre la philosophie générale et son application aux différentes disciplines. La hiérarchisation des compétences devrait s'inspirer d'un modèle concentrique plutôt que d'un modèle linéaire du développement de l'enfant, et ce afin de soutenir les écoles et les enseignants dans leur effort pour répondre aux besoins diversifiés des élèves. Les tâches proposées aux élèves dans le cadre des différents chapitres mériteraient d'être revues pour mieux insister sur l'organisation personnelle de l'apprentissage et se conformer ainsi aux principes généraux du Programme national. Ce programme devrait inciter les élèves à formuler leurs propres questions et à trouver eux-mêmes la méthode permettant d'y répondre. Si l'on veut une pédagogie plus intégrée, on peut envisager dans le Programme national une formulation des objectifs de la formation initiale dans l'enseignement général en termes généraux transcendant les distinctions traditionnelles entre disciplines scolaires.

Après les visites que les examinateurs ont rendues aux écoles et leurs entretiens avec des représentants du syndicat enseignant, il apparaît que l'Estonie est confrontée à une tâche très difficile: il s'agit pour elle d'obtenir l'accord et le soutien des enseignants et de leur proposer un recyclage pour répondre totalement aux exigences du nouveau Programme national.

Il se trouve malheureusement que les contradictions entre la philosophie générale du programme et ses dispositions concrètes tendent à conforter les comportements pédagogiques hérités du passé. Ces contradictions se traduisent par une ambiguïté dans les signaux adressés aux établissements par rapport aux intentions de la réforme. Si l'on veut obtenir l'accord et le soutien des enseignants dans le cadre du nouveau paradigme « L'Estonie en quête de connaissances », il conviendra de les associer pleinement au processus d'élabo-

ration des programmes. C'est là une approche très différente de celle qui était adoptée à l'ère soviétique où la formation en cours de service était conçue pour préparer les enseignants à se conformer à un programme précis, défini à l'échelon central, et où l'on ne se préoccupait guère (voire pas du tout) de les associer au processus d'élaboration. Le nouveau paradigme exige un changement à la fois dans la mise en œuvre du programme et dans la mentalité des enseignants, car beaucoup d'entre eux ne sont guère accoutumés à une participation active à l'élaboration des programmes.

Le recours permanent au Programme national aux fins de transparence illustre l'opposition entre la philosophie générale et sa concrétisation. Il existe de toute évidence un hiatus entre les intentions du MoE, qui souhaite que la transparence se conçoive désormais en termes de résultats, et la réalité telle qu'elle est vécue par les établissements – notamment au niveau du rôle de l'Inspection. À l'époque du programme unique, le programme servait d'instrument de contrôle des inputs. Le programme unique a désormais cédé la place au Programme national, qui est pour l'essentiel un cadre dans lequel il incombe à chaque établissement d'inscrire l'élaboration de son programme spécifique.

Les inspecteurs avec lesquels se sont entretenus les examinateurs déclarent que leur fonction a évolué et qu'au lieu de vérifier simplement le plan de travail (les plans de cours) de l'établissement et la manière dont sont enseignées les différentes disciplines ils doivent désormais donner leur avis sur l'évolution prévisible des effectifs scolaires et du nombre de candidatures à certaines filières universitaires. En réalité, le rôle de l'Inspection est d'évaluer tous les aspects des activités scolaires. L'Inspection est censée travailler en conformité avec les critères d'évaluation approuvés par le Ministère en 1999. Pour faire face à leurs nouvelles responsabilités (dont celle-ci), les inspecteurs ont suivi une formation en deux ans à l'Université pédagogique de Tallinn. Le Ministère de l'éducation a mis en marche un nouveau projet sur l'inspection en collaboration avec l'Office des Normes de l'enseignement.

En dépit des initiatives de changement, les examinateurs redoutent que l'Inspection ne persévère dans son rôle traditionnel, la vérification pointilleuse de la conformité de l'enseignement institutionnel au programme, et qu'elle ne se convertisse que lentement aux nouvelles conceptions. Les directeurs des établissements visités indiquent que lorsqu'elle vérifie les enseignements l'Inspection cherche surtout à voir si l'établissement respecte bien les emplois du temps prévus. Cette intervention n'est pas jugée très utile. La représentante d'une autorité de comté exprime quelques doutes sur la manière dont les inspecteurs de chaque comté conçoivent leur nouveau rôle. Elle fait la remarque

suivante: « Les services de l'éducation de ce comté sont loin d'avoir une attitude dynamique : ils se contentent de vérifier que les règles sont bien respectées ». Et le maire adjoint d'une grande agglomération déclare ceci: « Dans leur rapport aux autorités municipales, les inspecteurs de ce comté s'intéressent surtout à l'application des règles centrales ».

Les examinateurs recommandent qu'en matière de transparence l'Estonie adopte une approche mettant davantage l'accent sur les résultats et qu'elle recentre l'intervention du MoE et de l'Inspection, qui doivent exercer un contrôle sur l'output et demander des comptes à l'établissement sur les résultats de son enseignement plutôt que sur l'utilisation d'inputs prédéfinis. L'Inspection du comté devrait privilégier dans son intervention le suivi et la stimulation et appuyer la mise en œuvre du programme en apportant sa réflexion sur les enseignements et en conseillant les établissements sur la mise en œuvre des idées nouvelles.

L'élaboration de nouveaux manuels adaptés au Programme est en cours, mais les examinateurs ont le sentiment qu'il existe encore un écart important entre les manuels disponibles dans les écoles et les exigences du Programme national. Il faut que le MoE approuve les nouvelles versions. Les examinateurs suggèrent que l'Estonie s'intéresse aux gains d'efficacité que l'on réaliserait si l'on supprimait la procédure d'autorisation et si l'on laissait aux éditeurs scolaires et aux établissements le soin de rendre opérationnel le programme cadre national. Une telle approche libérale est susceptible de donner de meilleurs résultats, mais aussi d'améliorer l'efficacité et l'actualité de l'offre éducative.

Enfin, les examinateurs n'ont trouvé que peu de renseignements sur la manière dont le programme est concrètement appliqué dans les établissements. L'impression prévaut qu'un nombre non négligeable d'enseignants s'efforcent avant tout d'assurer l'essentiel, de faire travailler les élèves, et qu'ils ne s'intéressent guère aux innovations venues d'en haut. Il importe que l'Estonie investisse dans une recherche sur la mise en œuvre concrète du programme et qu'elle parvienne à améliorer son soutien à l'application du Programme national.

Évaluation et examens

Le système élaboré d'épreuves rédigées ou administrées par une instance extérieure qu'entretient le MoE est susceptible de fournir à l'ensemble des parties prenantes du système éducatif une abondance de données qui doivent leur permettre de contrôler et d'améliorer la qualité de l'enseignement. Les examens nationaux sont censés permettre un contrôle de la qualité, comme le suggère la remarque suivante d'un haut responsable du gouvernement : « La

communauté éducative estonienne se compose de nombreux petits réseaux de tradition ancienne. L'examen national annuel, pratiqué pour la troisième fois, a révélé des écarts considérables entre ces réseaux.. Il faut intervenir au niveau des petits gymnasia: il faudrait probablement fermer nombre d'entre eux et mettre en place un réseau national ». Les autorités locales avec lesquelles se sont entretenus les examinateurs paraissent convaincues que les examens d'évaluation des progrès et les tests nationaux peuvent servir d'outil d'évaluation des écoles, notamment de celles qui ne sont pas à niveau. Paradoxalement, certains responsables locaux restent d'avis que les Olympiades régionales constituent le meilleur indicateur du niveau scolaire (supérieur aux examens nationaux).

La suppression de l'examen d'entrée et son remplacement par un examen national de fin d'études secondaires ont été généralement bien accueillis - du moins dans les universités, et il semble qu'il existe une corrélation forte entre les résultats obtenus à cet examen et les résultats obtenus en première année d'Université.

Le MoE se propose de poursuivre l'affinement des épreuves et des évaluations nationales. Il est apparu au cours de l'examen de l'OCDE un certain nombre de questions auxquelles il conviendrait de s'intéresser dans le cadre de la révision de la stratégie et des pratiques.

Dans sa forme actuelle, l'examen national place la barre très haut et privilégie les aspects théoriques si bien qu'il ne permet pas à une majorité d'étudiants de démontrer leur savoir et leurs savoir-faire. Dans les réactions recueillies par les examinateurs de l'OCDE, c'est le niveau de difficulté qui revient le plus souvent. Les établissements déplorent le caractère excessivement difficile de l'examen national et se demandent si un examen unique est véritablement en mesure d'apprécier tout l'éventail des aptitudes. On souhaiterait parfois qu'il se concentre sur le niveau minimum de compétence et qu'il soit prévu des examens séparés pour les très bons élèves ou pour les élèves qui ont une spécialisation. C'est l'examen de fin d'année 12 qui suscite le plus de critiques. Son niveau de difficulté ne fait que perpétuer le problème de la surcharge des programmes, qui est déjà fortement contestée.

Les examinateurs demandent avec insistance à l'Estonie de reconnaître la nécessité d'examens nationaux adaptés à tous les niveaux d'aptitude, mais également accessibles aux candidats qui s'accommoderaient mieux d'une approche moins théorique des disciplines. Cette approche moins restrictive est également importante dans le cas de candidats qui ne souhaitent pas entrer dans l'enseignement supérieur dès la fin du cycle secondaire. L'une des solutions envisageables consisterait à prévoir un examen à deux niveaux, au moins

pour les matières lourdes. On pourrait également fragmenter certaines matières et les examens correspondants et prévoir, par exemple en mathématiques, des sections de programme en fonction des études ultérieures, ce qui éviterait aux élèves d'avoir à franchir des obstacles qui ne présentent en fait aucun intérêt pour leur carrière future.

Les examinateurs s'inquiètent également de voir que les examens externes (ou administrés par une instance extérieure) sont parfois trop directifs, ce qui incite les professeurs à axer leur enseignement sur les questions les plus fréquemment posées et à ignorer d'autres points importants pour lesquels il existe d'autres moyens d'évaluation. Cet effet non voulu est probablement contraire à l'esprit même de la rénovation de l'éducation, qui vise à remplacer l'enseignement passif, respectueux des règles, de l'époque antérieure et à donner davantage d'initiative et de responsabilité aux enseignants en matière de programmes et de pédagogie. Comme le fait remarquer un enseignant : « À l'époque soviétique, les pouvoirs publics se servaient du programme pour exercer un contrôle sur le contenu de l'enseignement. Aujourd'hui, les pouvoirs publics s'approprient à faire de même avec les examens »

Les examinateurs recommandent que l'Estonie, qui poursuit l'affinement de son système d'examens, envisage les formules qui suivent :

- Réviser les paragraphes du programme consacrés aux objectifs visés et y introduire des objectifs de résultats plus précis ; y ajouter un développement sur les critères d'évaluation, précisant les modalités et les critères de l'évaluation des résultats – par exemple à l'aide de descripteurs de niveau. Ce développement devrait indiquer les objectifs qui impliquent une évaluation externe et ceux qui sont passibles, sous une forme ou sous une autre, d'une évaluation interne au niveau de l'établissement.
- Investir dans l'élaboration de directives et d'instruments permettant aux établissements d'organiser en interne l'évaluation de certaines compétences importantes, comme la maîtrise active des langues vivantes ou la capacité de résolution de problèmes en mathématiques et en sciences.
- Prévoir une procédure permettant de contrôler la qualité des examens en milieu scolaire, ce qui inciterait les établissements à faire preuve de créativité dans l'évaluation des compétences fondamentales, favoriserait la diffusion des méthodes d'évaluation en milieu scolaire et assurerait la comparabilité des résultats d'un établissement à l'autre.

- Élaborer et publier une liste de critères pour faciliter le contrôle de la validité, de l'efficacité et de l'efficacités des examens actuels. Il n'existe pas actuellement, en matière d'examens nationaux, de critères de production ou de qualité publiés.
- Privilégier l'analyse des résultats par type de compétence afin de mieux harmoniser les objectifs figurant dans la partie centrale du programme de référence. Actuellement, le seul retour d'information que les écoles aient du MoE sur leurs résultats aux examens est exprimé en notes par discipline, aux fins de comparaison avec les notes nationales.
- S'efforcer de susciter des collaborations entre petits établissements afin d'améliorer l'efficacité, la fiabilité et la validité des examens en milieu scolaire, par le biais notamment de réseaux locaux ou de jumelages avec des établissements plus importants. Il est difficile pour un petit établissement de mettre en place des examens efficaces, fiables et valables.

Évaluation nationale

Les examinateurs sont impressionnés par les résultats qu'a obtenus l'Estonie et par l'action décidée entreprise pour affiner en permanence les épreuves de l'évaluation nationale. Au cours de l'examen de l'OCDE, il est apparu plusieurs points susceptibles d'intéresser le processus d'affinement.

Les résultats de l'Évaluation nationale ont entre autres intérêts celui d'aider les maîtres et les chefs d'établissement à améliorer l'enseignement et l'apprentissage. Au niveau de l'établissement, l'information concernant les résultats des élèves est susceptible d'enrichir considérablement la discussion relative à la qualité. Les examinateurs observent qu'une intervention plus ferme serait nécessaire pour inciter et aider les écoles à exploiter les résultats de l'Évaluation nationale. Le MoE a publié le 9 avril 1999 un décret arrêtant les principes et les lignes directrices de l'analyse externe des résultats scolaires, décret dans lequel figurent également des instruments d'auto-évaluation par l'établissement.

Tous les établissements estoniens ont eu accès aux rapports sur l'Évaluation nationale, ce qui devrait avoir une incidence sur l'auto-évaluation. Actuellement, la pratique la plus répandue reste l'évaluation à partir du jugement individuel des enseignants ainsi que la comparaison des taux d'admission à l'Université, notamment dans les établissements les plus prestigieux. Plusieurs établissements qui ont participé à l'Évaluation nationale en utilisent les résultats pour évaluer leur performance par rapport à une norme générale. D'autres estiment que ces rapports ne permettent pas d'évaluer commodément leur propre enseignement.

Les examinateurs ont entendu s'exprimer des inquiétudes sur les problèmes éventuellement posés par l'interprétation et l'application des résultats de l'Évaluation nationale. On s'inquiète en particulier de la publication des rapport correspondants et de la manière dont ils sont reçus et exploités par le public et les médias. Aux yeux du MoE, les résultats de l'évaluation nationale pour les années 3-6, l'analyse d'un échantillonnage d'épreuves pour l'année 9 et celle de l'ensemble de la population testée pour l'année 12 fournissent de précieuses indications sur le niveau atteint. Une part très importante du personnel du MoE est affecté à la rédaction des épreuves, ainsi qu'à la collecte et à l'analyse des résultats. Depuis que l'examen de fin d'année 12 sert d'examen d'entrée à l'Université, la presse s'intéresse davantage à ses résultats. Il a été publié l'an dernier un classement des établissements en fonction de leurs résultats qui a jeté le trouble. En 1999, le MoE a publié les résultats obtenus par des ensembles d'établissements regroupés en fonction de certaines caractéristiques comme l'origine ethnique et l'implantation. C'est précisément pour cette raison qu'il devient urgent de contrôler le niveau de difficulté de l'examen. Il s'avère en particulier que les épreuves de mathématiques sont largement au-dessus du niveau de l'élève moyen. On s'occupe à élaborer un système permettant de comparer le niveau de difficulté d'une matière à l'autre et d'une année à l'autre.

Il importe de prendre conscience du fait que certaines variables contextuelles sont aussi susceptibles que la pédagogie d'influer sur les résultats scolaires. Dans le cadre d'évaluation actuel, la variable centrale, à savoir le statut socio-économique, n'est pas contrôlée et les données longitudinales font défaut. Cette lacune offre aux établissements une échappatoire facile pour justifier de mauvais résultats (« nos élèves viennent d'une zone défavorisée, ils n'ont pas un très bon niveau », etc.). On devrait songer à long terme à utiliser l'Évaluation nationale pour contrôler la valeur ajoutée de l'enseignement et pour moduler en conséquence les récompenses et le soutien accordés aux établissements.

Pour renforcer le processus de l'Évaluation nationale, l'OCDE fait les suggestions suivantes :

- Faire appel le cas échéant à des instances internationales disposant de solides antécédents en matière d'organisation d'une évaluation nationale
- Prévoir des épreuves plus longues et plus différenciées pour obtenir une mesure pertinente et fiable des compétences importantes.

Il pourrait également être utile de s'associer à une grande opération internationale comparative. Certaines personnes ont exprimé devant les examinateurs leur préoccupation à l'idée que l'Estonie ne disposait toujours pas de mécanismes adé-

quats en matière d'assurance qualité, ni de données fiables susceptibles de permettre une comparaison entre le niveau des élèves estoniens et celui des élèves d'autres pays. L'Estonie n'a participé à aucune grande opération de comparaison scolaire internationale, mis à part l'étude de l'AIE sur l'instruction civique.

Développement des ressources humaines en vue de la rénovation de l'éducation

Au cours des entretiens qui ont jalonné l'examen OCDE, un thème a été fréquemment évoqué: l'idée que l'Estonie allait devoir relever un défi un défi majeur par rapport au développement de ses ressources humaines – maîtres, chefs d'établissement, autres personnels de l'éducation – si elle entendait concrétiser dans l'ensemble des établissements scolaires du pays la vision de « l'Estonie en quête de connaissances ». Les données relatives aux caractéristiques des enseignants examinées en début de chapitre (voir Tableau 13) mettent ce problème en évidence. En voici la synthèse :

- Un enseignant sur trois environ est âgé de plus de 49 ans et plus d'un sur deux est en poste depuis 15 ans au moins. Une proportion notable des enseignants actuellement en poste dans les écoles a été formée et a assuré un enseignement dans le cadre contraignant de la politique de l'Union soviétique.
- La catégorie la mieux représentée est certes celle des enseignants ayant plus de 15 ans d'ancienneté, mais 20 % environ des enseignants ont moins de 5 ans d'ancienneté dans le service. Il en ressort deux points: premièrement, la nécessité de former des jeunes à cette profession et de les y retenir au-delà des premières années de carrière ; deuxièmement, la nécessité de recycler les enseignants qui sont déjà depuis longtemps sur la brèche.
- Le pourcentage relativement élevé d'enseignants ayant entre deux et cinq ans d'ancienneté par rapport au pourcentage d'enseignants ayant entre cinq et 15 ans d'ancienneté suggère un taux de défection très élevé pendant les premières années de carrière. On peut y voir une indication du fait que les jeunes enseignants ne bénéficient peut-être pas de la formation appropriée, qu'il sont peut-être confrontés à une image négative de la culture scolaire au sein de laquelle prédominent les anciens, et qu'ils ne reçoivent peut-être pas le soutien indispensable (mentorat) pendant les premières années. On se propose aujourd'hui (voir ci-dessous) de réformer la formation initiale des maîtres et de résoudre le problème en leur proposant, après le cycle formel de formation, un « stage pratique » d'un an encadré par un mentor ou un « ancien ».

- Environ 16 % des enseignants n'ont pas dépassé le niveau de l'enseignement secondaire professionnel et 5 % celui de l'enseignement général. La proportion des enseignants ayant bénéficié d'une formation supérieure augmente légèrement depuis quelques années: elle est passée de 76 % en 1993 à 79 % en 1998-99.
- Plus de 70 % des chefs d'établissement exercent leur fonction depuis 15 ans au moins et plus d'un sur deux est âgé de 49 ans ou plus. Il est certes naturel que les chefs d'établissement aient davantage d'expérience que les enseignants, mais les statistiques donnent à penser que le recyclage des chefs d'établissement en poste et la formation d'un nombre important de nouveaux chefs d'établissement vont poser un problème majeur.
- S'y ajoute le problème des enseignants dans les écoles russophones, qui complique encore la situation. Dans ces établissements, les enseignants ont généralement fait leurs études supérieures dans une région de l'ex-Union soviétique autre que l'Estonie. Lors de leur visite à des établissements russophones, les examinateurs ont appris que ce réseau d'enseignants et de chefs d'établissement gardait des liens très étroits avec les universités de Russie. Or, dans les établissements utilisant l'estonien, la plupart des enseignants ont suivi les cours d'une université estonienne (soit l'Université pédagogique de Tallinn, soit l'Université de Tartu) ou d'une école normale estonienne. L'Estonie se trouve donc confrontée à un problème original, celui de devoir instaurer une communauté de philosophie et de pratique au sein d'une population très diversifiée d'enseignants et de chefs d'établissements.
- Nombreux sont ceux qui pensent que le recul du taux de natalité et le recul prévu des effectifs scolaires fournissent l'occasion de renforcer la qualité de l'enseignement. En dépit de la baisse de statut par rapport aux périodes antérieures et de la faiblesse de la rémunération, la profession enseignante reste l'une des sources d'emplois les moins aléatoires. Les enseignants âgés ont donc moins de raisons de prendre leur retraite que l'on ne pourrait le penser.

Formation en cours de service

L'Union soviétique avait mis au point pour les enseignants un modèle très élaboré de formation en cours de service ; ce modèle prévoyait l'obligation d'un complément de formation à certains moments bien précis de la carrière. Le système et sa mise en œuvre dans les écoles s'appuyaient sur une structure comprenant le Centre de formation des maîtres, l'Institut de recherche pédago-

gique et un dispositif de consultations méthodologiques. Au cours de la période qui a suivi immédiatement le retour à l'indépendance (1992-1994), ces institutions ont été fermées – du moins celles qui n'avaient pas déjà cessé de fonctionner au début de la période de changements qui a commencé en 1987³⁰.

La rénovation s'est amorcée au niveau de la base à la fin des années 80 et l'Estonie a par la suite mis en place un réseau fortement décentralisé de relations intéressant la formation en cours de service et la réforme scolaire. La masse salariale attribuée au MoE au titre du personnel enseignant est affectée à hauteur de 3 % au moins à la formation continue. Le MoE alloue ensuite l'essentiel de cette somme (2.4 % en 2000) aux collectivités locales en fonction des effectifs scolaires correspondants, le reste étant réservé à un certain nombre d'actions nationales prioritaires. En vertu de la Loi sur l'éducation, les collectivités locales peuvent également bénéficier d'un financement direct à ce titre. Une part non négligeable de ce financement provient de projets spéciaux, par exemple de ceux que financent la Fondation ouverte d'Estonie (FOE), le British Council, le Goethe Institut, de projets communs avec la Finlande et d'autres pays nordiques, etc. Le financement provient également des enseignants eux-mêmes, de donations ciblées des établissements, de ressources prélevées sur les recettes des établissements et de fonds collectés par les associations d'enseignants.

Avant 1991, les actions de formation en cours de service étaient organisées à l'échelon central, les principaux prestataires étant les universités et les collèges. Aujourd'hui, le système obéit pour une bonne part à la logique du marché, avec une pluralité de prestataires qui sont en situation de concurrence par rapport à la satisfaction des besoins de formation exprimés par les établissements. Le MoE approuve les formations financées sur fonds publics accessibles aux enseignants, mais le choix des cours et l'homologation des prestataires relèvent d'une décision locale. En outre, comme on l'a vu au début du présent chapitre, la Fondation ouverte d'Estonie (FOE) et un certain nombre d'initiatives privées ont apporté une contribution essentielle au développement d'un vaste réseau voué à la formation enseignante continue et à la rénovation de l'éducation dès les premières années de l'indépendance.

Les examinateurs sont impressionnés par la portée et le caractère judicieux des initiatives prises par l'Estonie pour rénover son enseignement – qu'il s'agisse de formation continue, d'élaboration des programmes, de réseaux de ressources, de projets novateurs, ou du recours de plus en plus répandu aux technologies de l'information pour appuyer l'amélioration de l'enseignement. L'un des grands atouts de l'Estonie par rapport à ces développements réside de toute évidence dans la participation active et générale des maîtres, des chefs d'établissements et des autres acteurs au processus de rénovation – c'est là la

suite logique de cette rénovation « par la base » déjà évoquée dans ce chapitre. Mais dans le même temps les examinateurs redoutent qu'un réseau fortement décentralisé et souvent compartimenté ne soit pas à la hauteur de la gravité des problèmes auxquels est confrontée l'Estonie par rapport au devenir des ressources humaines consacrées à l'éducation.

Au moment de l'examen OCDE, le MoE procédait à l'examen de la formation en cours de service. Partant de la constatation que la prestation de service correspondante obéissait dans une large mesure à la logique du marché, il a, au début de l'an 2000, adressé aux établissements, parallèlement à son projet de refonte du perfectionnement des enseignants, la déclaration suivante :

Actuellement, le marché des prestations de formation en cours de service est vaste et de qualité variable et les enseignants continuent d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences en souscrivant à ces prestations. Vouloir faire reposer le poids de la responsabilité du perfectionnement professionnel du corps enseignant sur les seules épaules des enseignants serait donc irresponsable. Les enseignants doivent intervenir davantage en qualité de partenaires au niveau des établissements scolaires, des pouvoirs locaux, du comté, des associations d'enseignants, etc.³¹

Analysant l'utilisation des crédits publics de formation, le MoE constate à tous les niveaux une méconnaissance des besoins de formation. Voici quelques extraits des prises de position du MoE :

- Au niveau des collectivités locales, on se contente dans la majorité des cas d'accepter purement et simplement certaines offres (soumissions). Les établissements et les collectivités ne jouent pas leur rôle de contractants soucieux de participer à la conception. En règle générale, on achète des blocs pédagogiques tout prêts, la sélection se faisant en fonction du coût moyen par journée/stagiaire. Les guides de formation et la Revue des enseignants sont autant de sources d'information bien connues, mais le recours à l'Internet n'est pas encore très répandu. Les établissements de second cycle se sont déclarés prêts à assurer une formation plus proche des stagiaires, mais cette information ne figure pas encore dans les guides de formation.
- L'autre formule, celle de la « la formation sur projet », offre désormais une alternative idéale dans la mesure où elle permet aux stagiaires d'apporter

une contribution propre très substantielle et où elle adopte en divers points une approche fondée sur le travail d'équipe, mais aussi grâce à la diversité de ses méthodes et à la présence d'enseignants nouveaux (étrangers). La formation financée sur projets devrait appuyer une formation répondant aux besoins de développement des établissements. Il semble qu'actuellement les projets ne correspondent que rarement aux besoins de développement des établissements.

- Le comté n'est pas au courant des formules de formation, utilisées par les enseignants, qui ne sont pas financées sur les ressources budgétaires. Les priorités arrêtées à l'échelon du comté et du pays s'appuient donc sur une information lacunaire. Le MoE ne dispose toujours pas d'un système lui permettant de sélectionner efficacement les catégories admises à un programme de formation national.
- Une analyse de l'information en retour fournie par 812 stagiaires (gestionnaires scolaires et directeurs d'études essentiellement), due au Centre d'éducation des adultes de l'Université pédagogique de Tallinn constate que 49.5 % des participants seulement s'intéressent aux applications pratiques des connaissances ainsi acquises. Certains déclarent s'être inscrits pour rencontrer des gens sympathiques. Les stagiaires expriment une préférence marquée pour les prestataires autres que les collèges et les universités, invoquant le caractère passif de l'enseignement universitaire et le désir d'avoir à faire à des instructeurs « nouveaux ».

Le MoE en est arrivé à la conclusion que s'il s'inspirait de la seule logique du marché pour répartir les ressources budgétaires dont il dispose au titre de la formation continue des maîtres il aboutirait à :

- Augmenter le nombre d'enseignants ne participant pas à la formation en cours de service.
- Accroître les inégalités entre enseignants par rapport à l'acquisition de formation.
- Réduire au niveau des écoles et des pouvoirs locaux l'incitation à définir eux-mêmes les priorités et à concevoir des programmes de formation en cours de service.
- Supprimer pour les structures éducatives de comté et pour l'État la possibilité d'influer sur le développement des établissements et de l'orienter par le biais de la formation continue.

Tirant les conséquences de ce constat, le MoE est en train d'infléchir son intervention pour « mieux cibler les infrastructures et rapprocher les actions de formation des projets d'établissement ». Il s'assigne pour tâche d'améliorer le niveau de la formation à long terme et d'adopter ce que l'on appelle la formation opérationnelle dans les secteurs susceptibles d'apporter des innovations et d'avoir une incidence à long terme. Pour l'an 2000, il s'agit de :

- Restructurer la formation proposée par le marché.
- Préciser les responsabilités des collèges et des universités, des institutions locales et des prestataires de formation.
- Promouvoir la spécialisation et la coopération chez les prestataires de formation.
- l'intervention du Ministère de l'éducation, des pouvoirs de comté et des pouvoirs locaux sur le suivi et l'évaluation des formations.

En matière de formation, les priorités nationales du MoE pour l'an 2000 sont les suivantes: gestion scolaire, contrôle de la qualité, utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement, intégration (enseignement de l'estonien seconde langue), prévention de la toxicomanie, aide aux étudiants, et enseignement en alternance.

Les règles édictées par le MoE précisent parfaitement la répartition des compétences à chaque niveau du système :

- Au niveau de l'établissement, c'est au gestionnaire scolaire qu'il incombe d'orienter la formation. La prise de décision budgétaire est censée privilégier les formations systématiques à long terme (qui visent à entretenir et à perfectionner les qualifications des maîtres) et la formation opérationnelle, qui répond aux besoins de formation mis en évidence par l'évaluation interne de l'établissement, l'auto-évaluation et l'évaluation externe(inspections régulières, épreuves de niveau, examens nationaux).
- Les enseignants doivent être associés à la planification de la formation au niveau de l'établissement, des collectivités locales, du comté, des associations d'enseignants et autres instances nationales. Le marché de la formation continue est vaste et de niveau inégal: les décisions de formation ne peuvent pas donc pas se prendre à partir des seuls desiderata des enseignants.

- Le comté doit apporter son soutien à certaines catégories de stagiaires en fonction de ses propres priorités de formation, soutenir les centres de formation régionaux et aider les enseignants à s'inscrire dans des formations à l'étranger. Au niveau du comté, cette aide s'oriente actuellement vers les centres de formation régionaux créés avec le concours du British Council et du Goethe Institut. Le MoE privilégie le développement de centres de formation et il voudrait faire du comté l'instance de coordination pour les diverses actions de formation, y compris celles qui bénéficient du soutien de l'UE.

Le MoE accentue également ses exigences en matière d'assurance qualité et de transparence à tous les niveaux du système: il se montre notamment plus strict sur le suivi des formations et sur leur évaluation interne et externe.³²

Les examinateurs jugent positives les orientations prises par le MoE en vue d'améliorer la coordination nationale, la cohérence et la qualité de la formation en cours de service. Elles répondent souvent aux inquiétudes exprimées au cours de l'examen OCDE et donc à la nécessité de renforcer la formation en cours de service et d'améliorer la gestion scolaire. Les initiatives comme les Établissements d'excellence et les Écoles de qualité ou encore les nombreux programmes, très souvent d'excellent niveau, bénéficiant d'un parrainage extérieur le prouvent: l'Estonie se classe de toute évidence en tête des pays en transition par la qualité et la diversité des actions entreprises pour rénover l'éducation.

Néanmoins, une plus grande cohérence est indispensable si l'on veut faire en sorte que les ressources limitées qu'offrent les enseignants, les écoles, les parrainages et l'État soient mobilisées de manière ciblée pour surmonter les obstacles majeurs que rencontre le pays dans sa progression vers la vision de « l'Estonie en quête de connaissances nouvelles ». Les examinateurs sont sensibles à l'idée que toute intervention du MoE pour améliorer la coordination systémique et la cohérence de la formation en cours de service risque d'aboutir à la réinstauration de pratiques propres aux systèmes hiérarchisés. Il convient donc d'assurer une large participation des enseignants et des chefs d'établissement ainsi que des réseaux non institutionnels.

Les examinateurs recommandent que le MoE accentue son effort actuel pour élaborer et faire accepter une stratégie globale de renouvellement des ressources humaines dans le domaine de l'éducation. Cette stratégie doit s'harmoniser avec la philosophie de « l'Estonie en quête de connaissances nouvelles » et concilier la nécessité d'une structure de direction et d'une cohérence nationales et la nécessité d'associer largement au processus de rénovation les écoles, les communes et les régions et l'ensemble des acteurs. Comme

ces dernières années, cette stratégie doit privilégier les réseaux multiples, le recours intensif à l'informatique et un fort niveau d'engagement des ONG et autres organismes de parrainage. On va voir que le développement de la prochaine génération d'éducateurs par la réforme de la formation des maîtres dans les collèges et universités devrait être l'un des éléments clés de cette stratégie.

Formation des maîtres

La formation des maîtres est assurée en milieu universitaire (ou dans une *rakenduskõrgkool*) par le biais d'une formation diplômante ou d'un cycle complémentaire d'un an (40 unités de valeur) après les études conduisant au *bakalaureus* ou au diplom. Le niveau de formation des enseignants est fonction du type d'établissement dans lequel ils enseignent. Dans l'enseignement préscolaire et professionnel, la plupart des enseignants sont également formés dans un établissement post-secondaire.

La formation des personnels de l'éducation est assurée par quatre universités, trois établissements d'enseignement supérieur appliqué et deux écoles professionnelles post-secondaires : ³³

- La *Tallinna Pedagoogikaülikool* (Université pédagogique de Tallinn) forme les maîtres de l'enseignement préscolaire et primaire et les enseignants spécialisés de l'enseignement élémentaire et secondaire. Cette formation se présente sous forme d'un cycle de Diplom et de *bakalaureus* d'une durée théorique de quatre ou cinq ans, selon la filière.
- La *Tartu Ülikool* (Université de Tartu) propose une qualification dans les disciplines de l'enseignement élémentaire et secondaire. La formation des maîtres se fait pour l'essentiel au collège de premier cycle de Narva.
- L'*Eesti Muusikaakadeemia* (Académie de musique) et l'*Eesti Kunstiakadeemia* (Académie des Beaux-Arts) forment respectivement à l'enseignement musical et artistique.
- On peut citer parmi les autres établissements assurant la formation des maîtres: *Tallinna Pedagoogiline Seminar*, *Tartu Õpetajate Seminar*, *Virumaa Kõrgkool*, *Viljandi Kultuurikolled* et *Rakvere Pedagoogikakool*.

Les examinateurs ont le sentiment que la rénovation de la formation des maîtres dans les collèges et universités se fait sur un rythme plus lent que dans le secteur de la formation continue et dans les réseaux informels qui sont généralement en marge de l'enseignement supérieur. Au cours

de la période 1992-1994, les changements se sont inspirés des modèles suivants :

- Passage du système soviétique de formation par discipline à un système d'unités de valeur.
- Modification des enseignements et du cursus soviétiques avec suppression des cours à caractère idéologique et introduction d'enseignements nouveaux comme l'économie, les fondements de la philosophie, la gestion et les langues vivantes.
- Modification des intitulés de cours et parfois (au gré de l'enseignant) de leur contenu.
- Aménagement du système et adoption du système occidental avec unités de valeur et diplômes de licence, de maîtrise et de doctorat.
- Suppression ou disparition du lien établi à l'époque soviétique entre certaines facultés de collège ou d'Université et des établissements comme le Centre de formation des maîtres ou l'Institut de recherche pédagogique et disparition du système des consultations méthodologiques dans la mesure où ces établissements ont été fermés ou ont disparu après le retour à l'indépendance.³⁴

L'Estonie a également pris d'autres initiatives visant à faire assurer l'ensemble de la formation des maîtres par l'enseignement supérieur, à exiger des enseignants une formation supérieure et à instaurer un lien direct entre les collèges pédagogiques et l'Université de Tartu ou l'Université des sciences de l'éducation (l'ancienne Université pédagogique) de Tallinn.

Les changements intervenus dans le système éducatif estonien au cours de la décennie écoulée et les changements liés à « l'Estonie en quête de connaissances nouvelles » exigent une refonte complète de la formation des maîtres. Il faudra aller bien au-delà de la simple restructuration des contenus. Il s'agit d'une évolution spectaculaire, car il faudra abandonner les modes de formation traditionnels, c'est à dire une formule obéissant à la logique de la faculté ou de l'enseignant, axée sur les disciplines, didactique et inscrite dans un environnement pédagogique passif éloigné des réalités de la pratique scolaire. Les programmes de nouvelle génération devront être axés sur l'étudiant/apprenant, privilégier un enseignement et une recherche interdisciplinaires, encourager l'intégration de la discipline et de la pédagogie et participer activement à la réforme au niveau de l'établissement.

Au cours de leur intervention, les examinateurs OCDE ont été impressionnés par un certain nombre de développements à l'Université de Tartu et à l'Université des sciences de l'éducation de Tallinn, développements qui témoignent d'un progressisme dans les réformes que l'on ne trouve pas au même degré dans les autres pays de l'OCDE. Le fait que certains présidents ou professeurs d'Université éminents participent activement au processus de réforme et aux débats entourant la formation des maîtres est un signe positif que l'on ne constate pas toujours dans les autres pays. On peut citer en exemple l'initiative « apprentissage actif » parrainée par la Fondation ouverte d'Estonie, qui vise à concevoir et à mettre en œuvre des modèles pédagogiques nouveaux dans les écoles et les universités. On peut prendre comme autre exemple le projet de l'Université de Tartu, qui, sous la houlette du Professeur Toomas Tenno, vise à élaborer un modèle de formation aux sciences de l'éducation qui soit intégré et centré sur l'apprenant. Ce projet, réalisé en partenariat avec plusieurs établissements scolaires, permet aux étudiants de repérer dans les grandes disciplines scientifiques des thèmes communs fournis par l'observation de la Nature. Les étudiants vont donc pouvoir faire le lien entre les disciplines – physique, chimie, biologie – qu'ils étudient par ailleurs.

Au cours des visites que les examinateurs ont rendues aux établissements, enseignants et chefs d'établissement ont souligné à plusieurs reprises que les collèges et les universités étaient très en retard sur les évolutions les plus récentes de l'éducation en Estonie. Parmi les points préoccupants figurent :

- La place centrale qu'occupent toujours les disciplines et les spécialités.
- La place modeste de l'interdisciplinarité dans l'enseignement et la recherche.
- La permanence du cours magistral comme mode privilégié d'instruction et le peu d'attention accordé à l'apprentissage actif et aux autres formules pédagogiques conformes à l'idée de « l'Estonie en quête de connaissances ».
- Le cas fréquent d'enseignants qui continuent de préparer leur cours à partir d'une littérature ou d'un matériel dépassés.
- Le peu de contacts du corps enseignant des collèges et des universités avec la réforme scolaire (même si, comme on l'a vu, il existe aussi de nombreux exemples d'engagement très actif).
- Le fait que le programme de la formation des maîtres offre peu de possibilités de contacts avec la pratique et ne prévoit pas ou guère de pour les enseignants débutants.

Les examinateurs ont bien conscience de la complexité des problèmes soulevés par la réforme de la préparation des maîtres, problèmes auxquels sont aussi confrontés de nombreux pays de l'OCDE. Les universités cherchent à polir leur image au sein d'une économie mondiale du savoir fortement concurrentielle et ils subissent des pressions qui les incitent à accroître la part des enseignements théoriques, y compris dans les formules interdisciplinaires. L'intégration dans l'Université des instituts de recherche jusqu'alors autonomes renforce la tendance, déjà constatée dans les universités, à « forcer » sur la recherche et à accorder moins d'intérêt à l'enseignement. Le système de promotion des enseignants prend toujours aussi peu en compte les tâches qui devraient occuper une place centrale dans les programmes de formation des maîtres, c'est à dire l'enseignement et les questions de pédagogie, l'enseignement et la recherche interdisciplinaires, la recherche appliquée et ses applications par le biais d'un contact avec le terrain.

Au moment de l'examen OCDE, il était clair que le Ministère de l'éducation, le Riigikogu et les responsables de l'éducation considéraient la réforme de la formation des maîtres comme une priorité. Plusieurs projets actuellement en cours visent à explorer d'autres modèles. Une des grandes innovations va consister à exiger des futurs enseignants, une fois terminé leur cursus normal de formation, un stage pratique d'un an. Il existe également un projet de formation de formateurs en vue d'assurer un mentorat à ces nouveaux enseignants.

En août 1998, il a été élaboré au cours de deux séminaires un « protocole d'accord » sur la réforme de la formation des maîtres rédigé par un groupe de travail auquel ont pris part six grands établissements de formation des maîtres, le Ministère de l'éducation, le syndicat enseignant et la Fondation ouverte d'Estonie. L'objectif était de « préparer le terrain » pour le processus de planification stratégique prévu pour la réforme de la formation des maîtres. Ce protocole souligne la nécessité d'une réforme en s'appuyant sur plusieurs des points évoqués précédemment et demande l'adoption d'un plan stratégique en 10 ans. Voici les objectifs de cette réforme tels que les présente ce document :

- Revoir les programmes de formation des maîtres dans tous les établissements pour répondre aux exigences d'une société en évolution et intégrer les paradigmes modernes de l'éducation (apprentissage tout au long de la vie, etc.)
- Concevoir et mettre en œuvre un mécanisme permanent d'élaboration du cursus.
- Adopter des formules pédagogiques nouvelles dans la formation des maîtres.

- Créer un réseau d'établissements assurant des stages pratiques et un réseau de mentors formés.
- Accroître l'intensité et améliorer le niveau du conseil durant la phase pratique et en faire une activité jouissant du même statut que les cours et autres modalités d'instruction sur le campus.
- Inciter les formateurs de maîtres à participer à une activité pédagogique en dehors de l'Université ou du collège.
- Améliorer la transparence des établissements assurant la formation des maîtres en appliquant de nouvelles normes d'accréditation pour les programmes de formation des maîtres.
- Concevoir, faire adopter par le législateur et appliquer une procédure d'accréditation professionnelle des enseignants.
- Améliorer la coopération internationale en matière de formation des maîtres (depuis les programmes d'échange intéressant les étudiants et le corps enseignant jusqu'aux projets de recherche communs), tout en conciliant la dimension nationale et la dimension mondiale de la formation.

Le protocole énumère également les principes qui doivent régir la conception et la mise en œuvre du plan stratégique :

- Le processus de conception et de mise en œuvre doit être « transparent » et tous les acteurs doivent être renseignés sur ce processus.
- L'analyse constructive de la situation actuelle, de la littérature correspondante et des projets de développement actuels ou récents doit étayer le choix de formules différentes et la constitution de groupes de projet.
- Les processus et les mécanismes (commissions, groupes de travail, équipes, etc.) doivent faire l'objet d'une décision concertée de toutes les « parties prenantes ».
- Les objectifs du programme doivent être énoncés de manière précise.

Parmi les questions que devront aborder les groupes de travail figurent la refonte du programme de la formation des maîtres, l'environnement pédagogique de la formation (TIC, nouveaux manuels, effectif des groupes et méthodes

pédagogiques), les normes de qualification des enseignants, la recherche sur la formation des maîtres et la formation des maîtres de l'enseignement professionnel et des établissements russophones.³⁵

Les examinateurs croient savoir que depuis leur visite en 1999 on s'est mis d'accord sur le cadre des réformes majeures. Mais les détails de ce plan ne leur ont pas été communiqués. Le cadre des conditions requises dans la formation des enseignants a été conçu en collaboration avec les partenaires sociaux. Ces conditions se fondent sur le protocole mentionné ci-dessus.

Les examinateurs jugent positivement les orientations fondamentales du Protocole d'accord sur la réforme de la formation des maîtres de 1998. Ils recommandent que la réforme de l'éducation soit considérée comme totalement prioritaire et qu'elle soit intégrée à part entière dans la stratégie de développement des ressources humaines indispensable pour concrétiser la vision de « l'Estonie en quête de connaissances nouvelles ».

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement

L'Estonie s'est engagée sans ambiguïté au cours de la décennie écoulée à développer les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement. L'accent a été mis dans un premier temps sur l'enseignement général, mais tous les niveaux d'enseignement sont aujourd'hui concernés. La priorité nationale est de faire pénétrer les TIC dans tous les domaines de la vie et de l'économie ; c'est là un élément central du dispositif visant à rendre l'Estonie concurrentielle au sein de l'économie mondiale.

Au début des années 90, la situation des TIC, telle qu'elle ressort d'une étude récente du PNUD³⁶, peut se caractériser de la manière suivante :

- Les infrastructures étaient anciennes et inadaptées par rapport aux infrastructures occidentales.
- Les consommateurs n'étaient pas habitués à filtrer l'information disponible.
- Les utilisateurs n'étaient guère familiarisés avec la communication interactive.
- Les modèles existants d'activité, de prestation de service et de financement n'étaient pas opérationnels.

- Le niveau des connaissances théoriques en informatique était relativement élevé et l'on observait déjà une certaine curiosité de la part du grand public.

L'étude du PNUD indique que les premiers programmes d'informatisation scolaire datent des années 1987-1992. Le Ministère de l'Éducation avait alors équipé tous les établissements du second degré d'une salle informatique avec des ordinateurs Jukus de fabrication nationale. Les établissements du cycle élémentaire avaient été dotés d'un ou deux postes de travail. Les écoles avaient reçu au total quelque 3 000 Jukus. Le Centre de formation du Ministère de l'éducation assurait des cours destinés aux enseignants. Ce programme avait pour objectif une initiation à l'informatique touchant le plus grand nombre possible d'élèves.

Cette première initiative s'est heurtée sur le terrain à de nombreuses difficultés. Les ordinateurs n'étaient pas fiables: ils tombaient souvent en panne et restaient ensuite inutilisés, selon le PNUD. Il n'était pas facile de trouver des enseignants car l'informatique ne faisait pas officiellement partie du programme. Les enseignants de spécialité n'étaient pas très motivés par l'idée de se servir d'un ordinateur. Mais en dépit de ces problèmes, l'opération a permis aux écoles de se faire une première idée concrète de l'utilisation de l'informatique et nombreux sont les élèves et les enseignants qui se sont ensuite inscrits à un cours d'informatique à l'Université.

En 1992-1996, le Ministère de l'éducation a lancé un appel d'offres pour l'informatisation des écoles et a consacré environ 0.2 million d'USD d'investissements annuels à ces équipements. Compte tenu du coût des ordinateurs par rapport aux salaires enseignants et aux autres postes de dépense, la plupart des établissements se sont trouvés dans l'incapacité de suivre. Au cours de cette période, quelque 40 établissements scolaires sont tout de même parvenus à trouver les crédits nécessaires pour installer une véritable salle informatique. Certains ont même réussi à passer de l'enseignement de l'informatique à l'utilisation effective des équipements pour l'instruction. D'autres n'avaient que peu d'ordinateurs et peu d'utilisateurs. En règle générale, le corps enseignant restait à l'écart. C'est au cours de cette période que l'on a commencé à acheter des logiciels pédagogiques utilisables dans l'enseignement estonien, à les adapter ou à créer des logiciels originaux.

Le 21 février 1996, le Président L. Meri a officiellement lancé le programme national Tiger Leap [Bond en avant], qui visait à moderniser le système éducatif, à créer les conditions d'un environnement pédagogique ouvert mieux adapté aux exigences de la société de l'information.

Voici les objectifs du programme Tiger Leap :

- Donner aux enseignants une compétence de base en informatique pour leur permettre de tirer parti dans leur enseignement des possibilités offertes par la technologie moderne.
- Mettre en place à l'intention des maîtres et des élèves une structure d'enseignement à distance et de formation continue.
- Élaborer un programme d'études appuyé sur un environnement pédagogique propice au développement de l'interactivité et des compétences en matière d'apprentissage.
- Relier le système éducatif estonien aux bases de données internationales.
- Encourager la création de logiciels destinés à l'enseignement de la langue, de la culture, de l'histoire et de l'environnement de l'Estonie conformément au programme national.
- Développer un système d'information sur l'enseignement avec l'aide du programme PHARE de la CE.
- Mettre en place dans chaque comté un centre régional de formation à l'informatique pour soutenir le développement de l'infrastructure informatique scolaire.

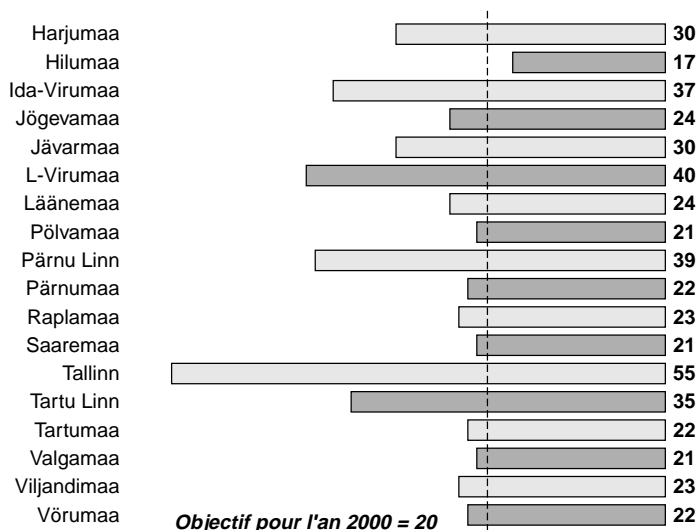
Pour atteindre ces objectifs, il a été créé au printemps 1997, à l'initiative du Ministère de l'éducation, de sociétés informatiques et de particuliers, une Fondation Tiger Leap. Les objectifs concrets en étaient les suivants:

- Organiser le financement et la gestion de la Fondation Tiger Leap en concertation avec le Ministère de l'éducation.
- Lancer, financer et réaliser d'autres projets intéressant l'informatisation du système éducatif.
- Participer, en coopération avec le Ministère de l'éducation, à l'élaboration de la stratégie de la Fondation.
- Organiser des manifestations publiques pour expliquer et promouvoir ses activités.

- Coopérer avec d'autres instances pour réaliser ses objectifs.

L'étude du PNUD sur le Tiger Leap pour la période 1996-1998 observe que l'initiative a amélioré de manière significative le niveau d'équipement dans l'ensemble du pays. Le seuil des 50 élèves par ordinateur environ était déjà atteint, alors que l'objectif était de 20 élèves par ordinateur. Les établissements ont été dotés au total de quelque 4 000 ordinateurs (Graphiques 10 et 11). Entre 3.5 et 4 % des enseignants (soit 700) disposent désormais d'un ordinateur à la maison. La responsabilité de la fourniture du matériel est passée du MoE aux autorités locales et aux entreprises. Le PNUD observe que les ressources informatiques tiennent désormais une place importante dans le travail des enseignants et des élèves. Les graphiques qui suivent indiquent pour chaque comté le nombre d'ordinateurs scolaires installés au début de l'année 1999.

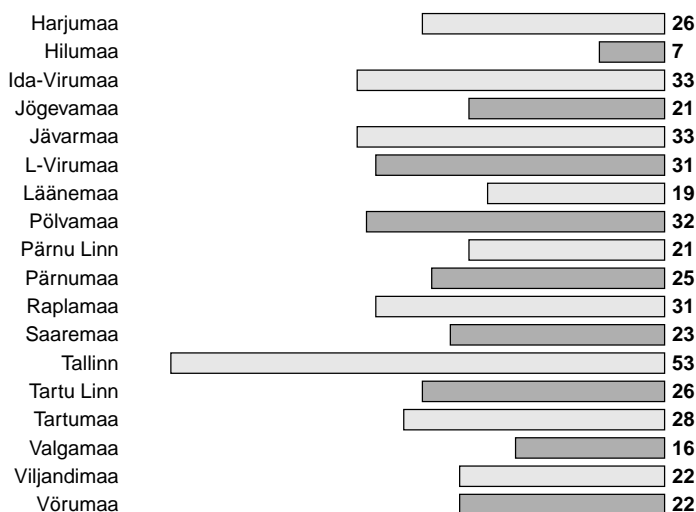
Graphique 10. **Nombre d'élèves par ordinateur (Moyenne estonienne - 28 élèves) janvier 1999.**



Source : Tiger Leap Foundation, <http://www.tiigrihype.ee/english/tigerleap/>

Au cours de la période initiale du Bond en avant, il s'est posé trois problèmes au niveau des logiciels: les produits étaient pour la plupart importés illégalement, il n'existait pas en Estonie de logiciels pédagogiques ni d'information sur les logiciels disponibles dans d'autres langues ou sur leurs possibilités d'utilisation dans le cadre du programme estonien. L'étude du PNUD constate un certain nombre de progrès sur ces trois points. Elle observe que certains enseignants intègrent dans leur activité pédagogique du matériel provenant d'Internet. Cela veut dire que l'on commence à trouver des solutions.

Graphique 11. **Nombre d'enseignants par ordinateur (ne sont pris en compte que les ordinateurs utilisés directement par l'enseignant, dans son bureau ou dans son enseignement).**



Source : Tiger Leap Foundation, <http://www.tiigrihype.ee/english/tigerleap/>

L'un des objectifs du Bond en avant était de relier l'ensemble des établissements à Internet. Ce point suscite toujours beaucoup d'intérêt, mais il subsiste des problèmes liés au financement, au faible degré de priorité et à l'absence dans les comtés d'expertise en matière de communication des données. La fourniture de prestations Internet aux écoles fait partie des obligations du Réseau de communication des données de la recherche (EENet), administré par le Ministère de l'éducation. L'étude du PNUD constate que dans la pratique l'initiative s'est per-

due dans les sables – quelque part entre le Ministère de l'Éducation et EEN et... certains établissements font appel à des prestataires commerciaux. Le PNUD constate que 137 établissements sont reliés à Internet et que 300 établissements peuvent se connecter par téléphone. En d'autres termes, un établissement sur cinq a accès à Internet et un sur deux recourt au courrier électronique.

Il a été mis en place en Estonie un dispositif de certification (AO), analogue au ECDL (European Computer Driving License [Permis de conduire informatique]) européen, permettant d'attester d'une compétence en matière d'utilisation de l'ordinateur. Ce dispositif permet également une standardisation des programmes de la formation initiale. Mais il faudrait maintenant prévoir de standardiser les certifications pour la gestion informatique et l'acquisition des qualifications correspondantes. La plupart des établissements ont désormais un enseignant d'informatique. À côté des universités, on trouve aujourd'hui un nombre de plus en plus important d'entreprises de formation compétentes. Mais il subsiste un certain nombre de problèmes: la certification et l'acquisition des qualifications ne sont pas standardisées, pas plus que les programmes; la formation informatique des responsables scolaires est insuffisante et la formation des administrateurs de réseau ne fait que s'ébaucher.

Dans son rapport, le PNUD explique que l'instauration d'une coopération entre la Fondation Tiger Leap, le MoE, les autorités de comté, les groupements de collectivités de district, les écoles et les prestataires de services doit être considérée comme l'un des résultats majeurs du programme Tiger Leap.

Le rapport constate également dans la pratique scolaire des changements importants imputables à l'utilisation de l'informatique. La communication entre enseignants et élèves s'est nettement étoffée et elle dépasse largement le cadre de l'école, du village ou de la ville concernées; l'informatique a suscité chez les élèves une participation et un mode d'apprentissage plus actifs. Il est désormais possible d'introduire davantage de flexibilité dans l'élaboration ou l'adaptation des outils et des ressources scolaires; les enseignants disposent d'une expérience suffisante pour apprendre à apprendre, selon des modalités inconcevables par le passé.

Globalement, l'étude du PNUD constate que le Bond en avant commence à jouer comme prévu un rôle de catalyseur dans l'adaptation du système éducatif. Elle observe que ce programme privilégie essentiellement la mise en place d'une infrastructure et accorde une place très importante aux équipements. Un gros effort a été consenti non seulement par la Fondation Tiger Leap, les universités et les établissements scolaires, mais aussi par les autorités locales. L'incidence sur les contenus de l'enseignement reste toutefois mineure.

Les établissements ruraux et l'efficacité du réseau scolaire

Les examinateurs ont entendu s'exprimer à plusieurs reprises des préoccupations par rapport aux problèmes interdépendants de la qualité et du financement. Ce n'est pas nécessairement le budget global de l'éducation qui est mis en cause. Il s'agit plutôt de l'utilisation efficace des ressources existantes. Les interrogations les plus graves portent sur l'écart significatif entre zones rurales et zones urbaines, notamment sur les petites écoles et sur les petites communes financièrement fragiles. La question se pose sur plusieurs plans :

- Écart entre les résultats obtenus à l'évaluation nationale par les élèves des milieux ruraux et des milieux urbains. Cet écart signale l'existence d'un problème: l'incapacité de certains établissements à respecter intégralement le Programme national, à élaborer comme il le faudrait leur propre programme, à fournir les ressources nécessaires (manuels, ordinateurs et autres supports pédagogiques) ou à procéder à des évaluations internes.
- *Gymnasia* de taille excessivement réduite – et dont la taille va encore diminuer compte tenu de la baisse des effectifs.
- Incapacité de réduire l'effectif enseignant en dépit de la réduction de la population scolaire – l'effectif reste inchangé, quand il ne progresse pas ; les responsables voient dans la baisse des inscriptions l'occasion de réduire l'effectif enseignant, d'accroître les effectifs de la classe et d'attirer des enseignants plus qualifiés. Dans certaines zones, la profession enseignante – même relativement mal rémunérée – constitue la seule source d'emplois. La réduction de l'effectif enseignant est malaisée – il s'exerce même des pressions pour que l'on augmente le nombre de postes.
- Difficultés graves posées par l'affectation des jeunes enseignants dans des écoles rurales – même lorsqu'on leur propose d'effacer la dette liée à un prêt étudiant.

Compte tenu de leurs contraintes de temps, les examinateurs, n'ont guère eu la possibilité d'observer directement les écarts signalés par d'autres. Mais lors d'une visite d'établissement, ils ont pu se faire une petite idée du contraste marqué entre les conditions qui prévalent dans les écoles de Tallinn et de Tartu et celles qui prévalent dans les zones économiquement défavorisées (voir encadré).

La statistique révèle la gravité des problèmes auxquels est confrontée l'Estonie. Le rapport du PNUD, *Poverty Reduction in Estonia*, souligne les dispa-

rités régionales de revenu. Dans le Tableau 15, les collectivités locales ont été classées en cinq groupes de revenu sur la base du salaire moyen brut en Estonie.

Le rapport du PNUD précise que le risque de pauvreté est particulièrement marqué pour les groupes 3, 4 et 5, pour lesquels la moyenne des revenus représente moins de 80 % de la moyenne nationale. Ces groupes couvrent 29 % de la population et 73 % des collectivités locales, essentiellement dans les districts ruraux. À l'exception de la ville de Valga (groupe 3), les grandes agglomérations et les centres de comté appartiennent tous aux groupes 1 ou 2.

Les districts victimes de la pauvreté directe se situent dans ce que l'on appelle « la zone de dépression économique » du sud-est et de l'est (comtés de Jõgeva, Põlva, Valga, Võru et Viljandi). La plupart des circonscriptions administratives de cette région se caractérisent par une population réduite, une prédominance du secteur primaire, le sous-développement du secteur des services, une population plus âgée d'un niveau de formation inférieur à la moyenne nationale.³⁷

Les collectivités locales tiennent une place cruciale dans le système éducatif estonien, qu'il s'agisse de préscolarité, d'enseignement élémentaire ou d'enseignement général du second degré. Il existe globalement deux niveaux de gouvernement en Estonie: l'État et la collectivité locale. Les comtés sont parties intégrantes du pouvoir national ; leurs services de l'éducation sont de dimension réduite et dans leurs interventions (comme l'Inspection) elles agissent largement au nom du MoE. On a déjà vu dans ce chapitre que sur les 722 établissements d'enseignement général en externat recensés en Estonie en 1998/99 660 dépendaient d'une collectivité locale. L'État règle directement aux collectivités locales le salaire des enseignants en fonction d'une clé (qui prend notamment en compte le nombre d'élèves et l'implantation, urbaine ou rurale, de l'établissement). Les autorités locales sont autorisées à fixer le nombre d'enseignants recrutés et à leur accorder éventuellement des primes. Elles ont à fournir des locaux, un entretien et des équipements. Les dépenses d'éducation représentent en moyenne entre 40 et 50 % de leur budget.

Le fait est qu'en Estonie les collectivités locales sont souvent de taille trop réduite et qu'au niveau du budget comme de la gestion elles n'ont pas les moyens d'assumer totalement leurs responsabilités essentielles, notamment en matière d'éducation. La Constitution ne prévoit qu'un niveau de pouvoir à l'échelon local et elle délègue de nombreuses compétences aux communes. La transition de l'administration partisane soviétique à l'autonomie des pouvoirs locaux après le retour à l'indépendance représente un changement important, mais l'échelon local se voit conférer désormais des responsabilités tout à fait exceptionnelles.⁶⁰

Le rapport 1999 du PNUD fait les observations suivantes sur la situation :

- La plupart des quelque 250 petites communes, qui représentent 90 % des collectivités territoriales, ne remplissent pas ces conditions... Les crédits budgétaires servent essentiellement à préserver les ressources existantes – à réparer les routes et les constructions ou à payer le salaire des employés de la commune....

Encadré 2. Visite d'une petite école

L'effectif est de 220 élèves répartis de l'année 1 à l'année 12 ; la zone de recrutement a un rayon de 35 kilomètres. Comme il s'agit d'une école russophone, les nouveaux programmes n'ont été appliqués qu'à partir de 1998 et le directeur n'a pas le sentiment que ce changement ait été bénéfique. Le programme tel qu'il est appliqué n'est pas à la hauteur des attentes: il n'est pas logique d'enseigner en année 7 ce qui jusqu'ici était enseigné en année 8, mais les choses restent pour l'instant en l'état. Les manuels et le matériel pédagogique sont dépassés et ne correspondent pas aux nouvelles attentes. L'école a eu communication des épreuves nationales de l'année 9 et elle a utilisé un échantillon de questions pour préparer les élèves à passer pour la première fois l'épreuve cette année. Le directeur était au courant de l'existence d'un examen en année 3 et 6 et il a reçu du MoE le fascicule correspondant, avec des échantillons et des commentaires. Mais il ne s'en est servi aux fins d'auto-évaluation. Les résultats de l'établissement sont jugés essentiellement sur le nombre d'élèves qui accèdent à l'enseignement tertiaire. Ceux qui poursuivent leurs études ne s'orientent généralement pas vers les universités les plus prestigieuses. L'impression générale est celle d'un sentiment d'aliénation et de désespoir en raison du risque très sérieux de fermeture imminente.

- Les collectivités locales actuelles sont de taille trop réduite pour fournir les ressources intellectuelles et économiques nécessaires au développement. Des fusions permettraient d'accroître la concurrence au sein de l'élite, de regrouper les ressources, et de créer le minimum nécessaire de concentration du « capital ». Mais elles ne permettraient pas d'obvier aux défauts majeurs de la politique rurale de l'Estonie.
- Les problèmes les plus graves sont ceux de la région sud-est, mais les ressources économiques et sociales actuelles et le capital social actuel du village estonien ne suffisent pas globalement à enrayer la détérioration continue de l'environnement social.³⁹

Tableau 15. Répartition des collectivités locales en groupes de revenu en fonction du revenu brut en 1997

Groupe	Prédicat	Collectivités locales	Pourcentage de la collectivité territoriale	Population	Pourcentage de Population
1	Prospère	38	15.0	838 616	58.0
2	A l'équilibre	31	12.2	194 811	13.5
3	Risque de pauvreté	72	28.3	200 055	13.8
4	Équilibre proche de la pauvreté	68	26.8	143 944	10.0
5	Pauvreté directe	45	17.7	67 952	4.7
	Total	254	100.0	1 445 378	100.0

Source: PNUD, Poverty Reduction In Estonia Background And Guidelines, Chapitre 4, 1999 Service statistique estonien, 1998.

On a vu précédemment dans ce chapitre qu'il existe un écart marqué entre les établissements relevant d'une zone considérée officiellement comme « urbaine » et ceux qui relèvent d'une zone « rurale », par rapport au nombre d'élèves par palier. Dans l'enseignement élémentaire (années 0-9), on compte 24.3 élèves par classe en milieu urbain contre 14.8 élèves par classe en milieu rural. Au niveau du gymnasium, le chiffre est de 28.6 élèves par classe en milieu urbain contre 22.0 en milieu rural. L'écart est encore plus marqué d'un comté à l'autre⁴⁰.

En abordant dans un développement précédent du présent chapitre la question des TIC, on a souligné les disparités notables d'un comté à l'autre en ce qui concerne le nombre d'ordinateurs disponibles et le volume de la formation suivie par les enseignants, formation qui est indispensable s'ils veulent tirer parti des nouvelles technologies de l'information.

Les examinateurs prennent acte du fait que les responsables politiques et les responsables de l'éducation sont conscients des dimensions multiples du problème de la qualité et de l'efficacité au sein du réseau scolaire. Il existe actuellement plusieurs actions en cours ou prévues pour traiter le problème. Pendant plusieurs années, la Fondation ouverte d'Estonie (FOE) s'est intéressée essentiellement aux petites écoles rurales. En 1995, un projet ayant pour thème l'efficacité a réuni les représentants de 25 établissements qui ont analysé leurs problèmes et élaboré des méthodes permettant d'accroître l'efficacité. Un projet baptisé « École rurale – École Compétitive » (1996-1998), a mis l'accent sur le rôle de l'école en tant que foyer de vie intellectuelle et culturelle dans les petites

viles. On a cherché essentiellement à préparer les élèves à vivre au sein d'une société fortement technologique et à améliorer leurs compétences en informatique. En 1996 et 1997, la FOE a soutenu un projet de formation complémentaire à l'intention des maîtres de l'enseignement élémentaire et secondaire en milieu rural visant à leur fournir le matériel d'étude indispensable avant que l'économie ne figure officiellement au programme des écoles. Il s'agit du prolongement d'un programme de 1996 portant sur l'enseignement des rudiments de l'économie dans l'enseignement élémentaire en milieu rural. La FOE a expliqué aux examinateurs qu'elle comptait dans l'immédiat axer son intervention sur le rôle de l'école en tant que centre social dans les zones rurales et dans les petites villes.⁴¹

Parmi les autres axes de l'intervention publiques mentionnés aux examinateurs figurent :

- Le problème des petits gymnasia que l'on se propose de traiter en mettant en place un gymnasium régional, sinon national, qui permettrait éventuellement à l'État de prendre en charge de manière plus directe la qualité et l'efficacité à ce palier du système.
- Le soutien aux enseignants qui s'occupent des élèves, y compris à domicile, dans les agglomérations isolées.
- Le prolongement des actions déjà en cours intéressant le recours aux technologies de l'information et au télé-enseignement pour créer des réseaux scolaires en milieu rural et pour faciliter à ces établissements l'accès aux ressources des municipalités, des collèges et universités et des centres régionaux de formation.

Le MoE a précisé le contenu de deux des sept objectifs majeurs de la réforme. Il s'agit (1) d'accroître l'efficacité du système éducatif ; (2) de promouvoir la justice sociale et de créer les conditions d'un accès universel à un enseignement de qualité sans considération de sexe, de situation économique et de différence régionale. Le projet de Plateforme stratégique pour 2000-2004 envisage plusieurs solutions pour la restructuration du réseau scolaire en vue d'une optimisation de l'utilisation des ressources. L'une d'elles consisterait à modifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales pour le financement de l'école. Les collectivités locales auraient désormais la responsabilité des enseignants, de la rémunération des enseignants et des manuels, donc du financement de l'enseignement secondaire général. Ce transfert s'accompagnerait d'une modification du dispositif fiscal pour que les communes perçoivent une part plus importante des recettes de l'impôt. On ferait appel au fonds de soutien de l'État pour compenser les disparités régionales.

Cette formule permettrait probablement de traiter les problèmes majeurs de disparité entre collectivités locales. Il y aurait un recentrage des compétences et les communes disposeraient du surcroît d'autorité et de capacité financière nécessaires pour prendre des mesures d'optimisation du réseau scolaire dans leur domaine de compétence.⁴²

Synthèse des recommandations

Programme national

- Pendant l'affinement du Programme national, il conviendrait de veiller à un certain nombre de points si l'on veut concrétiser les changements qu'implique « L'Estonie en quête de connaissances. »
- Préciser les modalités d'application des principes généraux aux différentes disciplines pour renforcer la convergence entre la philosophie qui sous-tend le Programme national et les descriptifs de matières.
- Prévoir dans l'enseignement général davantage de possibilités d'applications pratiques susceptibles de préparer les élèves au marché de l'emploi et prévoir une intégration plus marquée de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel dans le secondaire.
- Prendre davantage en compte la gamme complète des capacités et des aspirations des élèves et ne plus privilégier comme par le passé les 15 % d'élèves les plus doués.
- Se fonder sur un modèle concentrique plutôt que sur un modèle linéaire de développement de l'enfant au moment de la hiérarchisation des compétences, afin de soutenir dans leur action les écoles et les enseignants qui s'efforcent de répondre aux besoins diversifiés des enfants.
- Envisager pour le palier initial de l'enseignement général une formulation large fondée sur des domaines transversaux par rapport aux disciplines scolaires afin de conforter l'approche intégrée de l'enseignement et de l'apprentissage.
- Revoir dans certaines parties du descriptif les tâches proposées aux élèves de manière à les inciter à poser eux-mêmes des questions et à y apporter une réponse et ainsi étayer les principes généraux du

Programme national qui mettent l'accent sur la participation active et l'organisation personnelle de l'apprentissage.

- Adopter par rapport à l'objectif de transparence une approche axée sur les résultats en recentrant l'intervention du MoE et de l'Inspection sur le contrôle de l'output et en tenant les établissements pour responsables de leurs résultats par rapport aux objectifs de l'enseignement plutôt que par rapport à l'utilisation d'inputs précis et approuvés.
- Envisager d'améliorer l'efficience en supprimant pour les manuels l'autorisation nationale et en laissant aux éditeurs scolaires et aux établissements le soin de rendre opérationnel le programme cadre national.
- Investir dans une recherche sur les programmes d'études afin d'accroître l'information disponible sur les moyens de sa mise en œuvre.
- Poursuivre la révision du rôle de l'Inspection et y privilégier les actions de suivi et de stimulation afin qu'elle soutienne la mise en œuvre du Programme national en réfléchissant sur l'organisation de l'enseignement dans les établissements et en conseillant ceux-ci sur la concrétisation d'idées nouvelles.

Évaluation et examens

Dans son intervention en vue d'affiner et d'améliorer le système d'évaluation/examen, le MoE doit prendre acte de la nécessité d'examens nationaux adaptés à tous les niveaux d'aptitude, en particulier au cas d'élèves qui n'ont pas l'intention d'entrer dans l'enseignement supérieur dès la fin de leurs études secondaires.

Évaluation nationale

- Envisager d'allonger et de différencier les épreuves afin de les rendre plus à même de mesurer de manière fiable et valable les compétences importantes.
- Faire en sorte que l'Évaluation nationale incite davantage les écoles à en utiliser les résultats pour améliorer l'enseignement et l'apprentissage.
- Attirer davantage l'attention du MoE sur le caractère public des rapports sur l'Évaluation nationale et sur la manière dont ils sont reçus par les médias et l'opinion.

- Prendre acte du fait que certaines variables contextuelles sont aussi susceptibles que l'enseignement d'influer sur les résultats de l'apprentissage. Dans l'Évaluation nationale sous sa forme actuelle, la variable centrale, c'est à dire la situation socio-économique, n'est pas prise en compte et il n'existe pas de données longitudinales. Les établissements disposent ainsi d'une explication pour l'insuffisance de leurs résultats (nos élèves proviennent de zones défavorisées, les bons élèves sont difficiles à recruter, etc.).

Il faudrait s'efforcer :

- De se servir à long terme de l'Évaluation nationale pour vérifier la valeur ajoutée de l'enseignement et moduler en conséquence les récompenses et l'aide accordées aux établissements.
- De s'associer à une grande initiative internationale de comparaison des résultats scolaires, peut-être en collaboration avec d'autres pays en transition.

Formation en cours de service

Les examinateurs recommandent que le MoE intensifie son action actuelle en vue d'élaborer et de faire accepter une stratégie globale de renouvellement des ressources humaines dans le secteur de l'éducation. Cette stratégie doit concorder avec la philosophie de « L'Estonie en quête de connaissances » et concilier d'un côté la nécessité d'un encadrement et d'une cohérence à l'échelon national, de l'autre la nécessité d'un engagement ferme et général, au niveau de l'école, de la commune et de la région, de tous les acteurs du processus de rénovation. S'inspirant du schéma de ces dernières années, cette stratégie se doit d'insister sur les réseaux multiples, le recours systématique aux technologies de l'information et un fort niveau d'engagement des ONG et autres instances de parrainage. Comme on le verra plus loin, l'un des éléments clés de cette stratégie doit être le développement de la nouvelle génération d'éducateurs, développement qui passe par la réforme de la formation des maîtres au niveau des collèges et des universités.

Formation des maîtres

Les examinateurs jugent positives les orientations fondamentales du Protocole d'accord de 1998 sur la réforme de la formation des maîtres. Ils recommandent que cette réforme soit considérée comme absolument prioritaire et qu'elle soit totalement intégrée à la stratégie adoptée par l'Estonie pour développer les ressources humaines à mobiliser pour concrétiser la vision de « L'Estonie en quête de connaissances ».

Les établissements ruraux et l'efficacité du réseau scolaire

Donner la priorité aux réformes en matière d'administration publique, de politique fiscale et de rénovation économique par lesquelles passe la solution du grave problème posé par les petites communes, essentiellement en milieu rural. Ces réformes représentent la pierre angulaire des réformes de l'éducation visant à améliorer la qualité de l'enseignement préscolaire, élémentaire et secondaire de deuxième cycle.

Garder présente à l'esprit l'idée que les établissements, notamment d'enseignement élémentaire, jouent un rôle crucial dans la survie sociale, culturelle et économique des communes – particulièrement en milieu rural. Dans d'autres pays, la décision de fermer des petites classes obéit trop souvent à la seule logique de l'efficacité économique (taux d'encadrement relatif trop élevé par exemple) et ne prend pas totalement en compte son incidence plus large. La redynamisation du milieu rural, qui implique aussi que l'on y attire les jeunes, constitue une priorité critique ; les premières années du cycle scolaire représentent un élément essentiel de ce processus.

Continuer à renforcer les réseaux de soutien aux petits établissements en recourant dans la mesure du possible aux technologies de l'information et au télé-enseignement ouvert. Les actions, déjà en cours, bénéficiant de l'aide de la Fondation Tiger Leap, le renforcement de la stratégie régionale de formation continue des maîtres et les initiatives du type de celles que soutient la Fondation ouverte d'Estonie constituent notamment d'excellents points de départ.

Examiner la faisabilité d'une initiative visant à élaborer pour les gymnasia un programme national d'enseignement secondaire général axé sur les compétences, dont les enseignements seraient assurés par le biais d'Internet et qui exploiterait aussi bien la technologie locale que les outils et les supports pédagogiques traditionnels. L'objectif serait d'assurer l'accès à un programme et à une instruction de très haut niveau (notamment pour certaines disciplines clés) dans l'ensemble du pays et de compléter – sans s'y substituer – l'apport et l'aide des établissements et des enseignants locaux. L'Estonie aurait ainsi en un sens un « gymnasium » virtuel ». Cette entité pourrait jouer un rôle pilote dans la validation des aménagements apportés au Programme national, ainsi que des méthodes d'examen/évaluation, et répondre ainsi aux préoccupations du type de celles que les examinateurs ont évoquées précédemment dans le présent chapitre. Y figurent par exemple la nécessité de prendre en compte une gamme plus large de capacités au sein du public scolaire et de s'intéresser davantage à l'apprentissage actif, à l'intégration, au lien avec la vie réelle et aux problèmes du marché de l'emploi.

Notes

1. Ene-Margit Tiit et Ants Eglon, Les enfants et l'éducation, les enfants en Estonie, PNUD, 1999, p.1.
2. Commission européenne, Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union, mai 1999. Le développement consacré à la préscolarité s'inspire largement du rapport Eurydice, pp. 16-18.
3. Commission européenne, Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union, mai 1999. Le développement consacré à l'école élémentaire et à l'enseignement du second degré s'inspire largement du rapport Eurydice, pp. 18-23.
4. Eurydice, pp. 8-9.
5. Ene-Margit Tiit et Ants Eglon, Children and education, Children in Estonia, PNUD, 1999, p.1.
6. Eurydice, p. 18.
7. Ministère de l'éducation, Programme stratégique 2000-2004, Brève enquête, printemps 2000, synthèse réalisée par : Heli Aru, conseiller du ministre, document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
8. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.1, p.30.
9. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.4, p.34.
10. Eurydice, p.22.
11. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.6, p.37.
12. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.5, p.35.
13. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 2.30 et 2.31, pp. 62-63.
14. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, tableau 3.7, p.109.
15. Ministère de l'éducation, projet de document sur les enseignants.
16. Ministère de l'éducation, projet de document sur les enseignants.
17. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableau 2.4, p.34.
18. Children in Estonia, PNUD, 1999.
19. Eurydice, p. 19.
20. Le développement qui suit s'inspire largement de Children and education, partie du rapport du PNUD sur les enfants en Estonie rédigée par Ene-Margit Tiit et Ants Eglon.
21. Ene-Silva Sarv, Teacher Education in a Post-modern Society: An Estonian Perspective. Political And Social Transformations : An Analysis In National Context, Université des sciences de l'éducation de Tallinn, 1999, p.4. La discussion de l'évolution du renouveau éducatif en Estonie s'inspire largement de cette contribution du professeur Sarv.

22. Sarv, P.12.
23. Fondation ouverte estonienne, Rapport annuel 1994.
24. Fondation ouverte estonienne, Rapport annuel 1995.
25. Fondation ouverte estonienne, rapport annuel 1996, 1997 et 1998.
26. Fondation ouverte estonienne, rapport annuel 1998.
27. Présidence de la République, Conseil académique, L'Estonie en quête de connaissances, rapport au Riigikogu, Tartu/Tallinn, 19 février 1998.
28. K.Loogma, R.Ruubel, Viive Ruus, E.Sarv et R.Vilu, Les scénarios 2015 de l'éducation en Estonie, Tallinn, 1998, pp. 5-6.
29. K.Loogma, R.Ruubel, Viive Ruus, E.Sarv et R.Vilu, Les scénarios 2015 de l'éducation en Estonie, Tallinn, 1998, pp. 5-6.
30. Sarv, p.6 et 13.
31. Ministère de l'éducation, Tonis Lukas, Note aux établissements scolaires, février 2000. Le texte intégral du projet de réglementation, Exigences cadres en matière de formation des maîtres, était en cours d'élaboration au moment de l'examen OCDE.
32. Ministère de l'éducation, prise de position sur les priorités et sur les orientations de la réforme de la formation continue des maîtres, Tallinn, 1999-2000.
33. Ministère de l'éducation, Estonian Academic Recognition Centre, Higher Education in Estonia, 2ème édition, Tallinn, avril 2000, p. 15.
34. Sarv, pp. 5-6.
35. Mart Laanpere, TPU Kasvatusteaduste teaduskond, 26 avril 1998.
36. Programmes des Nations-Unies pour le développement, The Estonian Tiger Leap into the 21St century, Tallin, 1998. Les développements consacrés ici aux antécédents des TIC s'inspirent largement de ce rapport.
37. PNUD, Poverty Reduction In Estonia. Background And Guidelines, chapitre 4, Tallinn, 1999.
38. PNUD, Rapport 1999, p.73.
39. PNUD, Rapport 1999, p.14.
40. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableaux 2.39 et 2.40 ; diagramme 2.11, pp. 67-68.
41. Rapport annuel de la Fondation Ouverte d'Estonie, 1996, 1997 et 1998.
42. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, brève analyse, printemps 2000, synthèse réalisée par : Heli Aru, conseiller du ministre et traduite de l'estonien le 30 mars 2000.

Chapitre 4

Enseignement et formation professionnels

Introduction

Comme d'autres secteurs du système éducatif, l'enseignement et la formation professionnels ont subi des réaménagements importants depuis le retour à l'indépendance en 1991, en réponse aux évolutions idéologiques et aux bouleversements enregistrés sur le marché de l'emploi. La transition à partir de l'ancien système centralisé contrôlant les divers secteurs de l'économie dirigée a été particulièrement difficile. L'Estonie a conscience du fait que d'autres changements seront nécessaires si l'on veut mettre en place pour la population active les capacités de formation nécessaires pour que le pays soit compétitif face à la concurrence mondiale. Du point de vue des examinateurs, il existe une opposition marquée entre la vision de « l'Estonie en quête de connaissances » et les réalités actuelles de l'enseignement et de la formation professionnels. À commencer par le ministre de l'éducation, la quasi totalité des personnes rencontrées par les examinateurs considèrent la réforme de l'enseignement professionnel comme une urgence.

Description du système

Cadre juridique

La loi sur l'éducation adoptée en 1992 fournit le cadre juridique des textes ultérieurs. Le processus de révision et de modernisation des lois et des mesures publiques intéressant l'enseignement et la formation professionnels a débuté en 1993. Il a été adopté en outre deux textes qui ont une incidence directe sur l'enseignement et la formation professionnels et sur l'éducation des adultes. La loi de 1993 sur l'éducation des adultes, amendée en 1998, prévoit un congé formation pour les salariés, ainsi que des crédits (à hauteur de 3 % au moins de la masse salariale annuelle correspondante) pour la formation continue des maîtres et des fonctionnaires. Dans ses amendements de 1998, la Loi sur l'éducation

des adultes prévoit la création d'un Conseil national de l'éducation des adultes. La loi sur la protection sociale des chômeurs (1994) précise les conditions régissant la formation des chômeurs enregistrés.

La première loi sur les établissements d'enseignement professionnel a été adoptée en juin 1995. En novembre 1997, on a commencé à envisager la modification. Les amendements proposés avaient pour objectif d'intégrer le financement de la formation et de l'enseignement professionnels et de donner davantage de transparence et de flexibilité à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes pour l'ensemble des parties intéressées. Dans cette réforme de l'enseignement et de la formation professionnels, l'une des grandes mesures a été la création en janvier 1997 du Centre national des examens et des qualifications. Ce Centre intervient sur les programmes et les exigences de niveau, les qualifications, les examens et l'évaluation. Ces dernières années ont été marquées par l'apparition d'un désir de coopération entre plusieurs groupes d'intérêts, y compris les employeurs et les autorités locales. Le Service des programmes, qui constituait au départ la troisième direction du Centre, a été intégré en 1997 au Centre national des examens et des qualifications (*Riiklik Eksami-ja Kvalifikatsioonikeskus*).¹

Il a été adopté officiellement en janvier 1998 un « document théorique » sur l'enseignement professionnel. Ce document énumère les principes sur lesquels devrait se fonder l'enseignement professionnel, parmi lesquels il range notamment le critère d'efficacité, de flexibilité, de fonctionnalité, de coopération, de qualité et d'accès. Ont été adoptés ensuite un certain nombre de textes définissant le rôle des grandes composantes du système

- Loi sur l'enseignement professionnel (1998).
- Loi sur l'enseignement supérieur appliqué (1998).
- Loi sur l'enseignement privé (juin 1998).

La loi sur les établissements d'enseignement professionnel et ses amendements visent à garantir le financement intégré de l'enseignement et de la formation professionnels et à donner davantage de flexibilité à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes correspondants. La loi précise le concept « d'enseignement professionnel secondaire » (*kutsekeskharidus*) et indique les orientations de « l'enseignement supérieur professionnel » (*kutsekõrgharidus*). Elle prévoit la création « de conseils professionnels », donc d'instances établies auprès de la Chambre de commerce et d'industrie, dans lesquelles sont représentés essentiellement les partenaires sociaux, c'est à dire les entreprises, les

syndicats et les spécialistes du domaine. Ces conseils sont censés traiter le stade préliminaire de l'élaboration des programmes, en particulier les critères de qualification et les normes professionnelles sur lesquels s'appuiera l'élaboration des programmes dans les établissements. Au moment de l'examen OCDE, le travail sur le statut et le rôle des conseils professionnels se poursuivait.

La Loi sur l'enseignement professionnel et ses amendements prévoient que les établissements d'enseignement professionnel dépendant actuellement du Ministère de l'agriculture passeront sous la tutelle du Ministère de l'éducation à compter du 1er septembre 2000.

Structure de l'action publique

Comme on l'a vu au chapitre 2, le MoE coiffe l'ensemble du système éducatif. Il assure notamment l'administration, les admissions, le développement et la planification, l'élaboration des programmes nationaux, l'autorisation des programmes d'études des établissements, l'inspection scolaire, le contrôle des certifications en fin de cycle et l'organisation de la recherche. Le MoE a été restructuré en début d'année 1996 et l'on a rétabli la Direction de l'enseignement et de la formation professionnels. Jusqu'en 1997, cette direction était composée de trois unités structurelles: le Service de la gestion de l'enseignement, le Service des programmes et le Service de l'éducation des adultes. On a vu précédemment que les fonctions du Service des programmes avaient été reprises par le Centre national des examens et des qualifications (*Riiklik Eksami-ja Kvalifikatsioonikeskus*).

Les ministères et autres instances responsables des établissements d'enseignement et de formation professionnels assurent indépendamment du MoE le contrôle et la gestion des établissements de leur ressort, mais ils doivent se conformer à la ligne d'action nationale établie par le MoE. Les grandes décisions sont préparées et approuvées par le MoE, qui contrôle également l'enregistrement et l'autorisation de l'ensemble des cursus. Parallèlement à la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels, il se met de toute évidence en place une redistribution voulue des responsabilités et des compétences entre le pouvoir national et les autorités locales. Certaines collectivités locales ont déjà affiché leur intérêt et leur sens de l'initiative en participant à la réorganisation du système d'enseignement et de formation professionnels. Mais au moment de l'examen OCDE, on n'était pas encore parvenu à un accord sur les modalités du processus de décentralisation ou sur la législation requise. Les communes sont actuellement tenues de coordonner et d'approuver les plans d'admission et les programmes, mais on en est toujours à envisager leur participation plus active dans le développement de l'enseignement et de la formation professionnels.

Dans le système actuel, les établissements proposant un cursus professionnel relèvent soit d'un ministère, soit d'une collectivité locale soit d'une entité privée. On a par exemple actuellement : le MoE (56 établissements), le Conseil national de la police (1), le Ministère de l'agriculture (13), le Ministère des affaires sociales (1), certaines collectivités locales (3) ou entités privées (15). On a vu précédemment que le Ministère de l'agriculture gardait la haute main sur l'organisation de l'enseignement et de la formation agronomiques jusqu'au 1er septembre 2000. La formation en vue de l'emploi est organisée par la Commission du marché du travail et par les agences régionales de l'emploi, qui s'adressent à cette fin à plusieurs prestataires.²

Les écoles professionnelles assurent à une échelle modeste une formation des adultes et une formation continue sous forme de formations ou de recyclages à l'intention d'employeurs précis. Il existe également des collèges professionnels spécialisés dans un secteur d'activité. La Commission du marché du travail, qui dépend du Ministère des affaires sociales, gère un certain nombre d'actions de formation ou de recyclage à l'intention des chômeurs, là encore à petite échelle. Elle s'adresse pour ce faire à des écoles professionnelles et, de plus en plus souvent, à des prestataires privés.

Le système d'enseignement et de formation professionnels³

Les changements intervenus en 1998 correspondent à une redéfinition radicale de l'enseignement et de la formation professionnels dans le cycle secondaire et post-secondaire. On verra plus loin que ces changements ont des conséquences importantes pour tous les établissements. Jusqu'en 1998, il existait en matière d'enseignement et de formation professionnels (EFP) deux cursus distincts, établis par la Loi de 1995 sur l'enseignement professionnel. Les élèves pouvaient accéder à un établissement d'EFP (*Kutseõppeasutus*) soit après l'école élémentaire (*Põhikool*), soit après un cycle d'enseignement général du second degré (*Gümnaasium*). Les cursus entrepris après l'école élémentaire débouchaient sur un certificat de l'enseignement professionnel (*kutseõppeasutuse lõputunnistus*) au bout de 2 ou 3 ans de scolarité, correspondant au niveau 3/3C de la Classification internationale type de l'enseignement (CITE) et sur une qualification de niveau post-secondaire (*kutseõppeasutuse lõputunnistus keskerihariduse omandamise kohta*) au bout de quatre ans (CITE 5 /3A). Ces cycles de quatre ans intéressaient essentiellement la formation artistique et musicale. Les diplômés de l'enseignement général du second degré avaient également accès à ces cursus, mais leur parcours était plus rapide puisqu'ils arrivaient au *kutseõppeasutuse lõputunnistus* en 1-2 ans (CITE 3 /4B) et dans certains cas à la certification post-secondaire (*kutseõppeasutuse lõputunnistus keskerihariduse omandamise kohta*) en deux ans et demi seulement (CITE 5/5B). Dans certaines disciplines, les jeunes qui entraient dans l'enseignement professionnel

après le cycle élémentaire étaient autorisés à suivre des cours supplémentaires dans l'enseignement général du second degré (CITE 3 /3A). Le succès à l'examen national permettait à ces élèves d'obtenir la même certification que les élèves inscrits à temps plein dans cette filière, ce qui leur donnait le droit de postuler à une place dans l'enseignement supérieur (*Ülikool*) ou dans l'enseignement supérieur appliqué (*Rakendusõrgkool*). Les étudiants qui suivaient cet itinéraire recevaient leur certificat de fin d'études à la fois de l'enseignement professionnel et de l'enseignement secondaire du second degré (*kutseõppeasutuse lõputunnistus kutse- ja keskhariduse omandamise kohta*).

Depuis l'adoption en juin 1998 de la Loi sur les établissements d'enseignement professionnel, la situation a évolué. Le nouveau texte prévoit un système d'enseignement et de formation professionnels à deux paliers: enseignement professionnel secondaire (*kutsekeskharidus*) et enseignement professionnel supérieur (*kutsekõrgharidus*).

Enseignement professionnel secondaire

L'accès à l'enseignement professionnel secondaire est possible soit après le cycle élémentaire soit après le second cycle secondaire. Les élèves issus du cycle élémentaire suivent une formation de trois ans au moins (CITE 3 /3B) débouchant sur le certificat de fin d'études professionnelles secondaires, ou *lõputunnistus põhihariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta*. Le changement décisif réside dans le fait que les élèves ne peuvent plus avoir directement accès dès la fin du cycle élémentaire à la formation professionnelle très spécialisée en moins de trois ans qui constituait l'un des axes majeurs de l'enseignement supérieur à l'époque soviétique et jusqu'aux changements intervenus en 1998.

La réforme crée des liens plus étroits entre l'enseignement général de second cycle et l'enseignement professionnel et elle introduit une cohérence dans les critères de niveau appliqués dans l'ensemble de l'enseignement secondaire. Il s'agit globalement d'accroître la composante de formation générale dans la filière professionnelle et à terme de donner une place plus importante aux applications pratiques dans la filière générale. À cet égard, le Programme national (voir Chapitre 3) fixe le cadre d'ensemble de l'enseignement secondaire et il est conçu pour répondre aux besoins spécifiques de l'enseignement professionnel, notamment au niveau des établissements. Le cursus professionnel secondaire vise aujourd'hui à communiquer les connaissances, les compétences, l'expérience et les attitudes indispensables pour accomplir de manière autonome un travail qualifié et il part de l'hypothèse qu'une fois leur certification obtenue les intéressés disposeront de la formation générale et des

capacités suffisantes pour appliquer concrètement leurs connaissances dans une entreprise, grande ou petite. Il est prévu pour ce cursus une durée égale ou supérieure à 120 semaines, et une proportion d'au moins 50 % des enseignements consacrée à des connaissances intéressant les professions ou les métiers.

Depuis 1997, les élèves de l'enseignement secondaire (général et professionnel) passent obligatoirement l'examen national (*riigieksamid*), administré par le Centre national des examens et des qualifications (*Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus*), qui leur décerne un certification de fin d'études secondaires.

Au moment de l'examen OCDE, l'application de ces réformes n'en était qu'à ses débuts. On avait davantage progressé sur la réforme des programmes de la filière générale que sur celle des programmes de la filière professionnelle. Il est à noter que dans les programmes en cours de développement on constate la nécessité de collaborer avec les partenaires sociaux, ce qui demeure une priorité pour le Ministère de l'Éducation. Toutefois, le renouveau de l'enseignement spécialisé doit rester étroitement lié à l'enseignement théorique.

Enseignement professionnel post-secondaire dans le cycle secondaire

Pour la poursuite de leurs études après le cycle secondaire général, les jeunes diplômés de l'enseignement général du second degré peuvent s'inscrire dans un établissement d'enseignement secondaire professionnel et y obtenir assez rapidement un certificat de fin d'études secondaires professionnelles (en un ou deux ans, niveau CITE 3 /4B). Cette modification du dispositif vise à promouvoir le développement de l'expertise, de l'expérience et des attitudes requises pour pouvoir effectuer de manière autonome un travail qualifié relativement complexe. On part de l'hypothèse que ces élèves ont déjà atteint un bon niveau dans le deuxième cycle secondaire et qu'ils sont désormais capables de comprendre et d'analyser les processus technologiques. Il est prévu en l'occurrence un cycle d'une durée minimum comprise entre 40 et 100 semaines et une proportion d'au moins 50 % des enseignements consacrée à des connaissances liées aux professions ou aux métiers. Ce cycle débouche sur un certificat de fin d'études professionnelles post-secondaires (ou *lõputunnistus keskhariduse baasil kutsekeskhariduse omandamise kohta*). Dans certains secteurs (soins de santé, police par exemple), l'accès à l'enseignement professionnel (CITE 3/4B) est subordonné à l'obtention du diplôme de l'enseignement secondaire de second degré.

En fin de cycle secondaire (général ou professionnel), les élèves peuvent accéder à un cycle supérieur professionnel (CITE 5B). Les titulaires d'un certificat de fin d'études secondaires qui souhaitent poursuivre à l'Université (CITE 6 /5A)

doivent passer l'examen national correspondant, qui coïncide avec l'examen sanctionnant la fin du cycle secondaire général.⁴ Depuis 1997, les élèves du second degré (général ou professionnel) passent obligatoirement l'examen national (*riigieksamid*) administré par le Centre national des examens et des qualifications (*Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus*).

Écoles supérieures et établissements d'enseignement supérieur

Il importe de bien faire la distinction entre le « cycle supérieur professionnel », qui débouche sur un diplôme spécialisé de l'enseignement secondaire, et le diplom récemment créé dans l'enseignement supérieur, qui est d'un niveau plus élevé.⁵

- Le cycle supérieur professionnel est un bloc de formation autonome proposé par certains établissements d'enseignement secondaire professionnels, des *rakendusõrgkool*, soit des établissements d'enseignement supérieur appliqué. Il s'agit d'un cursus en trois ou quatre ans comprenant au total entre 120 et 160 unités de valeur (180 à 240 ECTS [unités européennes capitalisables]). Ce cycle d'enseignement professionnel « supérieur » inclut une formation pratique avec une capacité minimale à hauteur de 35 %. Le programme d'enseignement supérieur professionnel est offert dans les établissements d'enseignement supérieur appliqué et dans les établissements d'enseignement professionnel. Les diplômés se voient décerner une certification de niveau secondaire avec mention de la spécialité. Le cycle supérieur professionnel propose généralement une formation à la profession d'infirmier/infirmière, de sage-femme, de travailleur social et de spécialiste des sciences sociales. Le titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur professionnel a le droit de poursuivre des études académiques selon les conditions imposées par les autorités compétentes de son université.
- Le cursus de Diplom est un cycle autonome de formation supérieure non universitaire débouchant sur un diplôme spécifique. Sa durée et son programme sont similaires à celui de l'enseignement supérieur professionnel (de 120 à 160 unités de valeur et de 180 à 240 ECTS européennes), mais les connaissances et les compétences pratiques y tiennent moins de place (10 unités de valeur ou 15 ECTS au moins). Il débouche sur un diplom. Il est proposé aussi bien dans les universités que dans les *rakendusõrgkool*. Le programme du diplom recoupe parfois sur certains points celui du *bakalaureus*.⁶ Le titulaire de ce diplôme d'études a le droit de poursuivre des études académiques selon les conditions imposées par les autorités compétentes de son université.

- Le Ministère de l'Éducation prévoit dans un futur proche de standardiser les conditions requises dans les établissements d'enseignement supérieur appliqué, en supprimant les programmes d'études non-universitaires menant à un diplôme spécifique. Il sera alors développé un enseignement supérieur professionnel commun.

Ces changements sont parfois difficiles à saisir du point de vue international, surtout du fait des ambiguïtés qui ont marqué la période de transition. Les nouveaux critères se traduisent par une élévation du niveau et des exigences par rapport à l'enseignement professionnel ainsi que par le souci de faire du « diplom » un cursus véritablement digne de « l'enseignement supérieur ». On verra plus loin que dans la pratique la distinction est beaucoup moins nette. Plusieurs établissements considérés officiellement comme écoles supérieures d'enseignement professionnel proposent à la fois un cursus débouchant sur une certification secondaire professionnelle et un cursus débouchant sur un « diplom » d'enseignement supérieur professionnel.

Établissements, réseaux d'établissements et programmes d'études

On recensait en Estonie quelque 90 établissements d'enseignement professionnel en 1998/99. On a vu précédemment que la période de transition était marquée par certaines ambiguïtés résultant des mesures publiques adoptées en 1998, ainsi que d'une modification de la classification officielle qui a fait passer certains établissements d'enseignement professionnel dans la catégorie des établissements d'enseignement supérieur appliqué. On trouve dans l'édition 1997/98 d'Haridus, recueil de données sur l'éducation recueillies par le service estonien de la statistique, la note suivante :

« Plusieurs établissements d'enseignement professionnel ont adopté récemment le statut d'école professionnelle supérieure ; mais certains d'entre eux continuent de dispenser une formation secondaire. Les données les concernant sont mentionnées au palier correspondant. Par comparaison avec l'année précédente [1996]...le recul [de la fréquentation] de l'enseignement secondaire professionnel est lié au passage de certains cursus médicaux dans la catégorie supérieure.» ⁷

Le rapport statistique de 1998/99 recense 87 établissements d'enseignement professionnel ; mais une note traduit bien la fluidité de la situation, liée au fait que les établissements s'adaptent aux nouvelles exigences et aux nouvelles circonstances économiques :

« Le nombre d'établissements recensés est de 87 (dont 13 établissements privés), y compris une école professionnelle supérieure (*kõrgkool*), quatre centres d'étude (*õppkeskust*) et un établissement d'enseignement général (*üldhari-duskool*). On indique par ailleurs le nombre de diplômés sortis de six établissements (dont deux établissements professionnels qui ont fermé leurs portes, deux établissements d'enseignement général qui ont supprimé la filière professionnelle, un établissement d'enseignement professionnel qui a fusionné avec un autre et une école de musique qui n'est plus considérée comme relevant de l'enseignement professionnel).»⁸

Le Tableau 16 donne une vue d'ensemble des établissements et de l'effectif scolaire pour la période qui va de 1992/93 à 1998/99. Comme l'indiquaient les notes précédentes, le recul récent du nombre d'établissements et d'élèves correspond sans doute autant à des changements de catégorie qu'à une véritable évolution de la situation. On n'en note pas moins une tendance à la désaffection vis-à-vis de l'enseignement professionnel traditionnel au profit des « écoles professionnelles supérieures » ou de l'enseignement supérieur appliqué.

Sept établissements publics d'enseignement professionnel proposent un cycle d'enseignement professionnel supérieur, conformément à la Loi sur l'enseignement professionnel, et dans certains cas un cursus de diplom. Il s'agit de : *Kohtla-Järve Meditsiinikool* (École de médecine de Kohtla-Järve), *Tallinna Kergetööstustehnikum* (Ecole technique d'industrie légère de Tallinn), *Tallinna Majanduskool* (Ecole d'économie de Tallinn), *Tallinna Meditsiinikool* (Ecole de médecine de Tallinn), *Tallinna Pedagoogiline Seminar* (Séminaire de pédagogie de Tallinn) et *Rakvere Pedagoogikakool* (Ecole de pédagogie de Rakvere). Ces établissements proposent parfois également un cycle professionnel ne relevant pas de l'enseignement supérieur.⁹

La moitié environ des établissements et la grosse majorité du public scolaire se concentrent logiquement à Tallinn, Tartu, et dans d'autres agglomérations comme Kohtla-Järve, Pärnu, et Narva. Cette concentration est illustrée par la Graphique 12 qui montre l'origine des nouveaux inscrits. Parmi les établissements implantés dans ces cinq villes, 73 % avaient en 1998/99 un effectif scolaire supérieur à 400 et 13 % un effectif supérieur à 700. Ailleurs en Estonie, notamment dans les petites villes, les établissements sont plus petits et fortement spécialisés. Les 13 établissements dépendant du Ministère de l'agriculture sont tous éloignés des grandes agglomérations. Dans les petites villes et dans les zones rurales, 14 % seulement des établissements ont un effectif supérieur à 400 et 21 % un effectif inférieur à 200. En milieu urbain, la diffé-

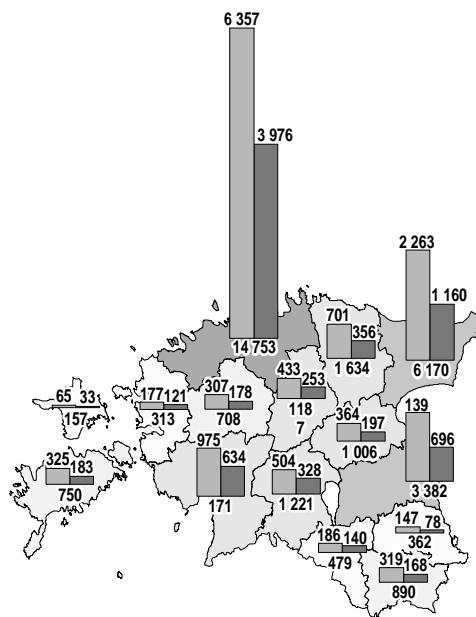
Tableau 16. Nombre d'établissements d'enseignement professionnel et effectifs scolaires en 1992/93 - 1998/99

Année		Ministère de l'Éducation	Ministère de l'Agriculture	Divers (y compris enseignement privé)	Total
1992/93	# établissements	45.0	12.0	30.0	87
	# élèves	19 527.0	3 677.0	7 486.0	30 690
	% du Total	63.6	12.0	24.4	100
1993/94	# établissements	63.0	12.0	8.0	83
	# élèves	24 302.0	3 257.0	649.0	28 208
	% du Total	86.2	11.5	2.3	100
1994/95	# établissements	63.0	13.0	11.0	87
	# élèves	22 684.0	2 708.0	2 414.0	27 806
	% du Total	81.6	9.7	8.7	100
1995/96	# établissements	59.0	13.0	13.0	85
	# élèves	24 444.0	3 084.0	1 9109.0	29 438
	% du Total	83.0	10.5	6.5	100
1996/97	# établissements	60.0	13.0	18.0	91
	# élèves	24 924.0	3 374.0	3 189.0	31 487
	% du Total	79.2	10.7	10.1	100
1997/98	# établissements	58.0	13.0	18.0	89
	# élèves	24 846.0	3 513.0	2 957.0	31 316
	% du Total	79.3	11.2	9.4	100
1998/99	# of établissements	56.0	13.0	20.0	89
	# élèves	25 012.0	3 483.0	2 695.0	31 190
	% du Total	80.2	11.2	8.6	100

Source : Fondation européenne pour la formation, Observatoire national estonien, Système national d'enseignement et de formation professionnels, mars 1999, p. 40 ; Ministère de l'éducation, Direction de l'information et de la statistique.

rence porte non seulement sur la taille et sur la complexité des établissements, mais également sur leur public scolaire. En milieu urbain, une forte proportion du public scolaire est inscrite dans des cours du soir ou par correspondance, alors que dans les autres régions le public est généralement inscrit à temps plein.¹⁰

Graphique 12. Nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement professionnel, par comtés (1.Oct. 1999), nombre de diplômés à la fin de l'année 1998/99 et d'inscriptions pour l'année scolaire 1999/00.



Source : Observatoire national Estonien, 1999. Clé : gris léger = entrants, gris soutenu = diplômés.

Schéma de fréquentation

Le choix des élèves fait apparaître un recul du nombre des inscriptions dans l'enseignement professionnel en fin de cycle élémentaire – ou, en d'autres termes, une préférence marquée des élèves pour la filière générale du deuxième cycle secondaire (*gümnaasium*). Le recul a été particulièrement net peu après le retour à l'indépendance. De 1991 à 1997, la proportion d'élèves issus du cycle

élémentaire s'inscrivant dans la filière professionnelle (*kutseõppeasutused*), qui était de plus de 43.8 % en 1991, était passée à 26 % en 1997.¹¹ La comparaison de ces deux dates est toutefois sujette à caution dans la mesure où en 1991 la structure industrielle soviétique était toujours en place si bien que la filière professionnelle pouvait apparaître comme une option relativement intéressante. Mais actuellement, la filière du *gymnasium* exerce incontestablement un attrait comparativement plus important que la filière professionnelle. 70 % des élèves issus du cycle élémentaire souhaitant poursuivre dans l'enseignement secondaire du second degré ont choisi le *gymnasium* en 1997 et 1998.¹² Les données communiquées aux examinateurs indiquent que les spécialités proposées dans les établissements d'enseignement professionnel ne motivent sans doute pas les jeunes, alors qu'il s'agit de formations longues. Si l'on se fonde sur les fiches de candidature envoyées par les élèves, on constate que parmi les options accessibles à partir de l'âge de 16 ans l'EFP est celle qui suscite le moins d'intérêt – ce qui pèse lourdement sur la qualité de l'apprentissage. Mais on constate simultanément un intérêt nouveau pour l'enseignement et la formation professionnels parmi les diplômés du deuxième cycle secondaire.¹³

Le « Document théorique » définissant l'enseignement professionnel fixait comme objectif la parité entre le *gymnasium* et la filière professionnelle du second degré, les deux filières étant censées attirer chacune 50 % des élèves issus du cycle élémentaire, l'enseignement supérieur appliqué accueillant pour sa part 50 % des nouveaux inscrits dans l'enseignement supérieur.¹⁴ Un tel objectif semble aujourd'hui hors de portée, du moins tant que les problèmes de l'enseignement professionnel ne sont pas résolus.

Le Tableau 17 fait apparaître les changements intervenus depuis 1992/93 dans la répartition des nouveaux inscrits aux différents paliers du système. Le nombre d'inscriptions dans la filière professionnelle a certes progressé, mais uniquement dans le second cycle secondaire et non dans les filières traditionnelles de l'enseignement professionnel (CITE 3/3C).

On a vu précédemment que depuis le milieu des années 90 la stratégie des pouvoirs publics vise à rapprocher l'enseignement professionnel de la filière générale de l'enseignement secondaire. L'objectif actuel du MoE est de renforcer les exigences de niveau pour la filière générale de l'enseignement secondaire et de proposer davantage de possibilités d'application pratique (apprentissage par exemple) aux élèves de la filière générale (*gymnasium*).¹⁵

Dans 60 % environ des quelque 90 établissements proposant un enseignement et une formation professionnels, l'estonien est la seule langue d'instruction. Vingt pour cent utilisent le russe, les autres utilisant les deux langues. La

Tableau 17. Nouveaux inscrits, par niveaux CITE, et nombre d'élèves par classe 1996/97 - 1998/99

	Nouveaux inscrits		
	1996/97	1997/98	1998/99
Filière générale second degré (ISCED 3/3A)	37 532	38 319	37 381
Total enseignement professionnel	29 953	30 233	30 264
Enseignement professionnel après le cycle élémentaire (ISCED 3/3C)	1 750	1 793	1 437
Enseignement professionnel + filière générale (ISCED 3/3A)	11 519	12 238	12 793
Enseignement technique post-secondaire après un cycle élémentaire (ISCED5/3A)	4 438	4 231	3 740
Enseignement professionnel après un cycle de second degré (ISCED3/4B)	3 288	3 449	4 231
Enseignement technique post-secondaire après un cycle du second degré (enseignement supérieur appliqué) (ISCED 5/5B)	8 958	8 522	8 063
	Effectifs par classes		
Second degré, filière générale (ISCED 3/3A)	27.6*	28.3*	25.8*
Enseignement professionnel			
Enseignement professionnel après le cycle élémentaire (ISCED 3/3C)	24.3	22.9	18.9
Enseignement professionnel + filière générale du second degré (ISCED 3/3A)	22.2	23.2	23.1
Enseignement technique post-secondaire après le cycle élémentaire (ISCED5/3A)	22.2	20.6	21.25
Enseignement professionnel après un cycle de second degré (ISCED3/4B)	24.4	26.7	22.9
Enseignement technique post-secondaire après un cycle de second degré (ISCED 5/5B)	24.3	23.9	22.6

* Enseignement spécial non inclus.

Source : Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p. 25-26.

loi dispose que tous les *gymnasia* devront avoir adopté l'estonien comme seule langue d'instruction d'ici 2007 ; si elle était appliquée à l'enseignement professionnel, cette disposition risquerait de poser aux établissements des problèmes de transition.

Tableau 18. **Diplômés de l'enseignement par domaines, 1997/98**

Code CITE	TOTAL	Diplômés 1997/98
	Enseignement professionnel	5 670
14	Formation des enseignants	22
18	Beaux-arts et arts appliqués	14
34	Commerce et gestion	732
46	Mathématiques et informatique	11
50	Médecine et santé publique	153
52	Artisanat et industries de transformation	2 909
54	Ingénierie	0
62	Agriculture, sylviculture et halieutique	171
66	Sciences domestiques	292
70	Transport et communications	66
78	Services	884
89	Divers	416
	Enseignement secondaire professionnel	2 867
14	Formation des enseignants	106
18	Beaux-arts et arts appliqués	169
22	Lettres	8
34	Commerce et administration	855
38	Droit et jurisprudence	166
46	Mathématiques et informatique	20
50	Médecine et santé publique	281
52	Artisanat et industries de transformation	170
54	Ingénierie	403
58	Architecture et bâtiment	6
62	Agriculture, sylviculture et halieutique	323
66	Sciences domestiques	30
70	Transports et communications	43
78	Métiers de services	165
84	Communication de masse et documentation	61
89	Divers	61

Domaines d'étude

Le Tableau 18 indique la répartition des diplômés de l'année scolaire 1997/98 par domaine d'étude. La plupart des diplômés de l'enseignement professionnel (51 %) sortaient d'une filière commerciale, artisanale ou industrielle et parmi les autres, 16 % avaient suivi une formation classée sous la rubrique des « services ». Les diplômés de la filière commerce et administration représentaient 13 % des diplômés de l'enseignement professionnel. Dans l'enseignement secondaire professionnel, ce sont les filières commerciales et de gestion qui produisent la plus forte proportion de diplômés (30 %), suivies de l'ingénierie (14 %) et de l'agronomie-sylviculture-halieuétique (11 %), phénomène qui reflète les évolutions économiques.

Le Tableau 19 indique les spécialités les plus demandées en 1997/98 et 1998/99 parmi les élèves accédant à l'enseignement professionnel. Le Service statistique n'utilise certes pas les mêmes rubriques d'une année à l'autre, mais le contraste n'en reste pas moins marqué entre ces deux années. Les inscriptions de 1998/99 montrent par rapport à celles de 1997/98 l'émergence d'une demande ciblée portant sur les spécialités liées aux secteurs économiques en développement (tourisme, gestion et administration, informatique et sciences juridiques). Les données de deux années ne sont pas suffisantes pour déterminer si cette différence correspond à une tendance.

Financement

Au moment de l'examen OCDE, on s'occupait à revoir l'intervention publique sur le financement de l'enseignement professionnel. Historiquement, c'est l'État qui finance les salaires et les rémunérations dans l'enseignement élémentaire et dans la filière générale du secondaire, les autres coûts (manuels, équipements et maintenance) étant pris en charge pour l'essentiel par les ministères concernés ou les instances de parrainage. Les établissements d'enseignement professionnel sont théoriquement libres de se procurer des compléments de recette en proposant des formations courtes ou d'autres actions financées par les entreprises, ou encore de passer contrat pour la formation des chômeurs recensés. La dotation publique aux établissements est régie par une clé prenant en compte les variables d'input comme les caractéristiques des programmes, le cursus, le volume d'enseignement et les paramètres définis à l'échelon national en ce qui concerne le nombre de postes d'enseignants. Jusqu'ici, les établissements publics sont généralement soumis au contrôle financier de leur ministère de tutelle et leur marge de manœuvre est limitée. Le mécanisme de financement va être modifié et l'on va passer d'un contrôle strict appuyé sur des normes d'input à une formule de dotation globale par péréquation. Le document

Tableau 19. Spécialités les plus demandées parmi les nouveaux inscrits de la filière professionnelle, 1997/98 et 1998/99

Spécialité 1997/98	Candidatures	Nouveaux inscrits	Candidature par entrant	Spécialités 1998/99	Candidatures	Nouveaux inscrits	Candidatures par entrant
Cuisinier, pâtissier	225	106	2.12	Cuisinier, pâtissier	68	32	2.13
Cuisinier (restauration)	140	68	2.06	Employé des postes	60	34	1.76
Cosmétologie	184	54	3.41	Photographe	111	32	3.47
Cosmétologie Man/pédicure	119	55	2.16	Traitement de données et réseaux informatiques	81	29	2.79
Greffier de tribunal	111	33	3.36	Greffier de tribunal	108	32	3.38
Restauration de meubles	81	16	5.06	Restauration de meubles	49	23	2.13
Personnel hôtelier	80	41	1.95	Personnel hôtelier	180	101	1.78
Cuisinier, pâtissier (restaurant)	75	36	2.08	Coiffeur	397	204	1.95
Gestion réseau informatique	38	10	3.80	Commerce électronique	38	16	2.38
Emploi de bureau	27	13	2.08	Services d'information	32	17	1.88
Enseignement secondaire professionnel							
Tourisme	270	94	2.87	Tourisme	366	137	2.67
Fonction de gestion (Hôtellerie, restauration)	323	93	3.47	Gestion hôtelière	55	21	2.62
Finances et crédit	180	54	3.33	Banque	78	28	2.79
Informatique et gestion réseau	128	38	3.37	Stylisme	84	33	2.55
Droits (douanes)	105	34	3.09	Optométrie	79	23	3.43
Ballet	99	23	4.30	Ballet	59	21	2.81
Gestion industrielle	93	29	3.21	Secrétaire, consultant	148	57	2.6
Musique populaire	56	17	3.29	Prothèse dentaire	94	12	7.83
Infographie	40	10	4.0	Infographie	65	10	6.5
Chant	40	13	3.08	Chant	37	14	2.64

Source : Service statistique estonien, Haridus 1997/98, Tableau 4.29, p. 156 et 1998/99, Tableau 4.29, p. 158.

du ministère des Finances, « Plan de développement de l'économie estonienne 1998-2002 » approuvé par le gouvernement en décembre 1998, prévoit la mise en place d'un fonds complémentaire spécifique qui permettra de financer le système de formation continue. Il s'agit de renoncer à subventionner les établissements et d'adopter une formule concurrentielle, orientée vers le marché, de financement public par élève en fonction des besoins prioritaires du marché de l'emploi. La gestion en serait confiée aux établissements dans un souci de responsabilisation, de transparence et de meilleure réactivité aux besoins locaux et régionaux du marché de l'emploi. Le contrôle strict hérité du passé devrait céder la place à une formule de dotation globale par péréquation.

Cette mesure se traduirait par un renforcement du pouvoir local et une optimisation de l'utilisation des ressources – ce qui entraînerait dans bien des cas le regroupement, voire la disparition, des établissements et des programmes inefficients ou non concurrentiels.¹⁶

Questions et observations

Les problèmes recensés par les examinateurs sont perçus à tous les niveaux en Estonie et les examinateurs les ont entendu mentionner par les sources les plus variées. On notera qu'il s'agit de problèmes qui se posent de manière plus ou moins aiguë dans plusieurs autres pays de l'OCDE, même s'ils sont obligatoirement plus présents dans les pays en transition en raison des changements structurels de l'économie et de l'envie de procéder rapidement à des réformes de fond.

Qualité et efficacité du réseau scolaire

L'examen OCDE a révélé en permanence que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du réseau d'enseignement et de formation professionnels était l'une des préoccupations majeures de l'ensemble des parties prenantes. En dépit des progrès de la décennie écoulée, on trouve encore trop d'établissements de taille excessivement réduite. Le « Document théorique » sur la formation professionnelle considère que l'effectif optimal est d'au moins 500 élèves ; or, en dehors des grandes agglomérations, plus des trois quarts des établissements ont moins de 400 élèves et l'effectif est souvent inférieur à 200. Les établissements restent très spécialisés en dépit de l'action entreprise pour modifier et diversifier les programmes et réagir aux évolutions économiques. Plusieurs régions sont confrontées à une grave récession et l'enseignement professionnel y reste souvent à l'écart des actions menées en vue de relancer l'activité et le marché de l'emploi. Avec un corps enseignant non recyclé, des équipements dépassés et des filières professionnelles dont l'image est

traditionnellement peu valorisante, les établissements ne sont guère en mesure d'attirer et de satisfaire les élèves qui cherchent à acquérir les connaissances et les compétences indispensables pour s'affirmer au sein de la nouvelle économie. Un usage trop limité et le caractère obsolète des infrastructures ajoutent aux coûts.

Au chapitre 3, consacré à la filière générale, les examinateurs soulignent la situation critique de l'enseignement élémentaire et du second cycle, surtout en milieu rural, en ce qui concerne notamment leur aptitude à se conformer aux exigences nouvelles du Programme national et à satisfaire aux critères nouveaux en matière d'examens et d'évaluation. L'enseignement professionnel suscite des inquiétudes similaires. A défaut d'une restructuration visant à en améliorer l'efficacité, le réseau scolaire ne sera pas en mesure de respecter les exigences nouvelles en matière de qualité, de réactivité et de performance.

Avec sa formule de gestion fortement centralisée et de financement modulé sur les besoins de divers secteurs économiques, le système hérité de l'époque soviétique freine sérieusement la mise en place d'un système efficient et réactif. La structure traditionnelle de gestion hiérarchique ne permet pas de gains d'efficacité à l'échelon des établissements. Pour que le système d'enseignement et de formation professionnels devienne efficace, il faut que les structures verticales du passé cèdent la place à des liens horizontaux, souples et adaptables, avec :

- D'autres instances d'enseignement et de formation professionnels de la région encore liées aux secteurs d'activité par des structures verticales de gestion ;
- La stratégie économique régionale ;
- Les employeurs ;
- L'enseignement général ;
- Les collectivités locales ;
- La stratégie régionale en matière d'emploi, notamment par rapport au recyclage de la population active ;
- L'enseignement supérieur appliqué et les autres structures d'enseignement.

Les dirigeants estoniens ont parfaitement conscience de ces problèmes et ils se sont engagés à les traiter en dépit des difficultés qui risquent de surgir s'ils

abordent des thèmes aussi sensibles politiquement que le regroupement ou la fermeture d'établissements. Les examinateurs sont persuadés que la stratégie actuelle du MoE par rapport à ces problèmes va dans le bon sens et qu'elle est conforme aux orientations les plus progressistes des pays de l'OCDE. Voici les axes de la stratégie du MoE :

- Intégration systématique de l'administration des établissements. Mise en place de centres régionaux de formation, appelés à devenir des centres de district. Il s'agit avant tout d'assurer la formation initiale des jeunes, le recyclage des adultes, la préformation (possibilité de stages pratiques) des élèves de l'enseignement secondaire général, ainsi que l'enseignement et la formation professionnels des personnes ayant des besoins spéciaux. Ouverture prévue pour l'an 2000 de centres de formation professionnelle sous forme de centres de développement régional dans les comtés de Tallinn, Tartu, Ida-Virumaa et Jõgeva. La mise en place de centres régionaux de formation professionnelle dans les comtés de Võru, Viljandi et Valga devrait être achevée d'ici 2003.
- Transfert de compétences, pour l'administration de l'enseignement professionnel public, du MoE aux instances de district responsables de l'enseignement et de la formation. Création envisagée de fondations représentant la puissance publique chargées de l'administration des districts. Suppression progressive de la gestion et du contrôle budgétaire centralisés et adoption par le MoE d'un rôle plus large d'orientation et de suivi dans l'encadrement du processus scolaire, étant bien entendu que l'État reste propriétaire des établissements publics d'enseignement professionnel.
- Poursuite de la réforme du financement et passage à une formule de financement par péréquation et par dotation globale, avec une gestion décentralisée, une incitation pour les établissements à se rapprocher des partenaires sociaux et des instances régionales de développement économique et à optimiser l'utilisation des ressources – enseignants, équipements et locaux.¹⁷

Une décentralisation du système d'enseignement et de formation professionnels est souhaitable. L'Estonie est certes comparativement un petit pays, mais on y trouve des écarts importants d'une région à l'autre en ce qui concerne la prospérité ou la structure économique et industrielle ; on peut en conclure qu'une décentralisation s'inscrivant dans le cadre stratégique national défini par les pouvoirs publics se justifie. Les bénéfices potentiels sont nombreux, dont le rapprochement des entreprises avec les établissements d'enseignement et de formation professionnels de la commune. La décentralisation faciliterait notam-

ment l'instauration de contacts entre les écoles et les employeurs, contacts qui jouent un rôle décisif dans la transition de l'école à la vie active. Une information sur le marché local de l'emploi permettrait de mieux planifier l'éducation des adultes et la formation continue, même si elle ne renseigne que sur les besoins à relativement court terme.

Se fondant sur l'expérience des pays de l'OCDE, les examinateurs souhaitent insister sur l'idée que le succès de la décentralisation dépend essentiellement de deux facteurs :

- Les capacités des organisations de district, des centres de formation régionaux et des autres instances bénéficiant d'un transfert de compétences – il faut de leur part un investissement de temps et de ressources si elles veulent développer les savoir-faire indispensables en matière de gestion, de leadership et d'analyse. Les ressources jouent un rôle décisif dans la mise en place des infrastructures de base (accès aux technologies de l'information notamment). Les compétences en matière de traitement et d'analyse des données sont indispensables pour analyser le marché du travail et s'y adapter.
- Un mécanisme de transparence garantissant la réactivité du système décentralisé tant aux besoins régionaux qu'à la stratégie et aux priorités nationales (publiques).

Les examinateurs ont aussi le sentiment que si l'Estonie entend réussir la décentralisation et la régionalisation de son système d'enseignement et de formation professionnels elle devra imaginer et appliquer une réforme de fond de l'administration publique – notamment pour ce qui touche au rôle des communes et des comtés. On verra plus loin qu'une amélioration de la coordination entre ministères est également importante dans la mesure où elle retentit sur la politique de l'emploi, de la protection sociale et de l'économie.

Enseignants et enseignements

La qualité de l'enseignement dans la filière professionnelle a été assez généralement critiquée dans le cours de l'examen. La rénovation des ressources humaines est sans doute le problème majeur auquel soit confronté le système. Plusieurs pays ont introduit des réformes dans leur système éducatif sans s'intéresser suffisamment à la préparation des enseignants, qui sont en première ligne et qui détiennent la clé du succès de la réforme. L'Estonie doit veiller à ne pas commettre la même erreur. Les examinateurs ont la conviction que le MoE perçoit parfaitement le problème.

Au cours de l'examen, il a été répété avec insistance que les enseignants étaient mal payés et qu'il était difficile d'attirer les jeunes diplômés dans la profession. Il s'ensuit que le corps enseignant est relativement âgé et qu'il a accumulé les années de service, comme le montre le Tableau 20. S'y ajoute un problème de formation : la plupart des enseignants ont été formés à l'époque soviétique ; les métiers par rapport auxquels ils possèdent une compétence ont parfois disparu et leurs méthodes pédagogiques sont quelquefois dépassées. Le recyclage du corps enseignant constitue donc une grande priorité.¹⁸

Le ratio personnel/élèves est actuellement de 1:5, ce qui veut dire que les établissements d'enseignement et de formation professionnels sont actuellement en situation de sureffectifs et donc inefficaces. L'un des objectifs de la réforme est de porter le taux d'encadrement de 1:12 à 1:16. Le ratio moyen personnel enseignant/autre personnel éducatif est actuellement légèrement supérieur à 1, ce qui donne à penser que la situation de sureffectifs est imputable à l'importance du personnel non enseignant ou à la faiblesse des économies d'échelle que peuvent réaliser les petits établissements en situation de sous-utilisation.

Il n'existe actuellement pas d'instance dotée de méthodes pédagogiques modernes pour la formation des enseignants et des formateurs. Les enseignements sont généralement de type académique et spécialisé et il n'y a pas intégration de la théorie et de la pratique. Les futurs enseignants n'ont guère de contacts avec la pratique d'entreprise. Parmi les personnes rencontrées par les examinateurs, nombreuses sont celles qui tiennent la formation des maîtres en piètre estime, surtout dans la filière professionnelle.

Le MoE a adopté en décembre 1998 un texte réglementaire précisant les nouveaux critères applicables aux enseignants de la filière professionnelle. Ceux-ci doivent désormais avoir suivi une formation dans l'enseignement supérieur appliqué, avoir enseigné deux ans dans une école professionnelle, avoir suivi une formation supérieure dans la spécialité qu'ils enseignent, ainsi qu'une formation pédagogique. Ils sont également tenus de faire tous les trois ans un stage de deux mois dans une entreprise du secteur correspondant.

Les examinateurs sont très favorables à la mesure envisagée par le MoE qui souhaite former des mentors afin d'améliorer l'efficacité de la formation de l'encadrement pédagogique et l'efficacité des stages en entreprise pour les élèves de la filière professionnelle. Former des mentors, c'est former les salariés d'entreprise qui seront chargés d'encadrer au sein de l'entreprise la formation des enseignants et des élèves stagiaires. Soucieux de proposer aux établissements des enseignants très qualifiés, le Ministère de l'éducation entend prend-

re à sa charge les droits universitaires acquittés par les enseignants qui souhaitent acquérir à l'étranger une spécialisation n'existant pas en Estonie. ¹⁹

**Tableau 20. Enseignants de la filière professionnelle
Âge, sexe, ancienneté 1998/99**

		Sexe et âge Femmes		Sexe et âge Hommes		Ancienneté	
		Moins de 30 ans	Plus de 49 ans	Moins de 30 ans	Plus de 49 ans	0 - 5 ans	> 15 ans
Enseignants	Effectifs	Effectifs	%	Effectifs	%	%	%
Temps plein							
et	2539	2013	9.1 %	825	11.6 %	23.7 %	51.7 %
Temps partiel							

Source : Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableaux 6.3, 6.6 et 6.8, pp. 228-239.

Un point qui suscite beaucoup d'interrogations a été soulevé devant les examinateurs : il s'agit du recyclage des enseignants déjà en poste. La plupart d'entre eux ont suivi une formation correspondant à un métier bien défini ; spécialistes d'un domaine, ils n'ont pas eu à proprement parler de formation pédagogique et ils n'ont donc pas obligatoirement la compétence professionnelle requise pour transmettre efficacement leurs connaissances. En outre, beaucoup d'entre eux ne sont pas familiarisés avec les technologies et les méthodes pédagogiques modernes qui substituent au cours magistral théorique un travail interactif (séminaires, études de cas et projets personnels). Il leur faut donc un complément de formation s'ils veulent actualiser leurs compétences. Le chapitre 3 soulevait un certain nombre de points relatifs au nécessaire recentrage de l'enseignement et de la formation des enseignants dans la filière générale de l'enseignement secondaire : ces remarques peuvent souvent s'appliquer directement à la filière professionnelle.

On a vu précédemment que la loi de 1993 sur l'éducation des adultes prévoyait un fonds représentant 3 % au moins de la masse salariale au titre de la formation continue. Il faut que les enseignants effectuent également des stages réguliers en entreprise, car c'est le meilleur moyen de se familiariser avec les exigences pratiques du poste de travail et du marché de l'emploi ; pour le secteur éducatif, il y a là une raison supplémentaire de se rapprocher de l'entreprise et d'autres groupes d'intérêts.

Là encore, le MoE a bien conscience de la gravité du problème et il considère comme prioritaire le recyclage des enseignants et des gestionnaires en place. Les examinateurs jugent cette attitude très positive.

Il n'est pas exclus paradoxalement qu'aux yeux des recrues éventuelles ce surcroît de formation n'ait pas pour contrepartie une rémunération correcte après le recrutement. Pour un enseignant qualifié possédant des compétences actualisées, le différentiel de salaire entre le secteur public et le secteur privé est très important. Un haut responsable d'*Eesti Telecom* déclarait aux examinateurs qu'un enseignant de collège possédant les compétences qui intéressent l'entreprise pourrait plus que tripler son salaire en travaillant dans le privé. Il existe toujours bien sûr la solution qui consiste à faire appel à des salariés du secteur privé recrutés à temps partiel, ce qui dans une certaine mesure est déjà le cas aujourd'hui. Il y a là une manière de faire pénétrer la pratique industrielle moderne dans le système d'enseignement et de formation professionnels.

Capacité de réaction à l'évolution du marché du travail et de l'information sur ce marché

Il a été expliqué aux examinateurs que très souvent les formations de la filière professionnelle ne correspondaient pas aux exigences futures des employeurs. Les contenus sont souvent obsolètes du fait de la disparition de certains métiers. Cela tient en partie à la médiocrité de l'information sur le marché de l'emploi ou à son absence, mais aussi aux difficultés bien réelles que pose la reconversion d'un organisme de formation pour qu'il axe son enseignement sur les qualifications nouvelles. Il faut revoir les équipements, les locaux et les programmes, et il faut pour cela du temps, de l'argent et une capacité de gestion.

Dans le système soviétique, l'information sur le marché de l'emploi ne présentait pas d'intérêt dans la mesure où c'était le système centralisé de planification qui définissait les besoins de recrutement des entreprises et où l'enseignement et la formation professionnels étaient axés sur les exigences à court terme des entreprises locales. Dans une économie de marché, la planification et la gestion de l'enseignement et de la formation professionnels passent par un flux d'information précis, en temps réel, sur les perspectives du marché de l'emploi ainsi que sur la demande probable de qualifications.

Cette information est indispensable à plusieurs niveaux. Et cela pose plusieurs questions de fond :

- Quelle sera en gros l'évolution économique et industrielle du pays ? Il ne s'agit pas en l'occurrence de faire des projections à long terme sur l'emploi, ce qui est impossible, mais de voir comment les industriels, les responsables politiques et la communauté des chercheurs perçoivent les atouts comparatifs du pays et de situer les zones probables de croissance ou de recul de l'emploi.

- Quelle sera l'évolution probable de la demande de qualifications dans les entreprises existantes et dans les secteurs nouveaux, évolution susceptible d'orienter l'output des établissements d'enseignement et de formation professionnels ?
- Existe-t-il au niveau local un dialogue permanent entre les employeurs et les établissements d'enseignement et de formation professionnels sur les besoins en matière de qualifications ?

Les scénarios sur l'éducation Estonie 2010 et Estonie 2015 permettent à l'Estonie de se situer très favorablement par rapport à bon nombre d'autres pays en ce qui concerne l'action menée pour apporter une réponse à la première de ces deux questions. Les conséquences de la mondialisation de l'économie et des technologies de l'information ont fait l'objet de larges débats parmi les responsables mondiaux, comme le montrent par exemple l'initiative Tiger Leap évoquée au Chapitre 3, ou les rapports du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD).²⁰ Ce qui fait défaut toutefois, aux yeux des examinateurs, c'est la traduction de cette excellente prospective en une information susceptible de servir le développement du système d'enseignement et de formation professionnels.

Les examinateurs n'ont guère rencontré de personnes satisfaites de l'état actuel de l'information sur le marché de l'emploi dans le secteur de la formation professionnelle. La prospective est une activité nouvelle, encore peu développée. Le Conseil du marché de l'emploi commence certes à intensifier son activité d'analyse, mais il travaille avec une équipe réduite et l'information est pour une bonne part d'accès difficile. Au niveau local, les agences de l'emploi ne disposent pas des ressources nécessaires pour analyser le marché. La Chambre de commerce s'intéresse aux éventuels secteurs de croissance comme le tourisme, l'industrie de transformation alimentaire (secteur où la concurrence est cependant rude), la sylviculture et les dérivés du bois. La Confédération des Employeurs et de l'Industrie a indiqué aux examinateurs un certain nombre de zones potentielles d'expansion comme la micro-électronique, les technologies marines, la biotechnologie (qui dispose d'une bonne base de recherche) et les machines-outils. Dans les petites et moyennes entreprises notamment, qui sont pour la plupart de création relativement récente, les employeurs n'ont parfois qu'une idée très vague ou très générale de leurs besoins futurs en matière de qualifications.

Il faut de toute évidence que l'information sur le marché de l'emploi soit considérée comme prioritaire à tous les niveaux du système et que la coordination interministérielle soit renforcée pour la collecte et l'analyse des données. Il

importe également de supprimer le hiatus apparent entre la réflexion stratégique et la mise en œuvre pratique si l'on veut que le système d'enseignement et de formation professionnels soit en prise sur les évolutions spectaculaires de l'économie mondiale.

Programmes et normes professionnelles

En matière de programmes, on a abandonné le système centralisé soviétique au profit d'une approche flexible et modulaire, axée sur l'emploi, qui est plus adaptée. La Chambre de Commerce et d'Industrie joue un rôle moteur, en concertation avec les ministères de l'éducation et des affaires sociales, dans la définition des profils de métiers. Cette activité se réalise selon une formule tripartite au sein des Conseils professionnels qui travaillent sur les besoins en ressources humaines et en qualifications dans les secteurs industriels. Les cinq premiers secteurs abordés vont être les services financiers et les services aux entreprises, la protection sociale et la santé, la distribution (gros et détail), le traitement du bois et la construction. La définition des profils de métiers/emplois a posé problème dans un premier temps, car depuis la réforme on n'avait pas travaillé sur la nouvelle nomenclature des métiers. On ne sait pas non plus combien de métiers comprendra la nomenclature élaborée au sein des Conseils professionnels.

En l'état actuel, on dispose d'un ensemble de programmes modulaires et de critères d'examens pour les enseignements nouveaux, élaborés à partir d'une norme industrielle agréée, pour 13 groupes de métiers ; la validation se fera dans les établissements pilotes. L'idée globale est de créer un système d'unités de valeur à critères de résultats, chaque module étant sanctionné par un examen. Les enseignements de la filière professionnelle sont désormais modulaires, ce qui leur confère un maximum de flexibilité, en facilite l'accès et rend plus aisée la suite de l'itinéraire éducatif. Ce type d'approche comporte plusieurs avantages. Les unités sont de taille réduite et très lisibles ; la durée de la formation est susceptible d'être plus réduite ; les modules peuvent être adaptés aux différents niveaux d'aptitude ; et on peut les modifier rapidement pour répondre aux demandes du marché de l'emploi ou des employeurs.

En dépit de sa flexibilité, qui est un atout, la mise en œuvre d'un tel système ne va pas sans poser problème. On peut évoquer notamment l'isolement relatif des modules qui risque de se traduire par un manque de cohérence en l'absence d'une vision globale. Les tendances constatées en Europe et ailleurs donnent à penser que les employeurs souhaitent certes un niveau très élevé de connaissances et de compétences sociales/comportementales, mais qu'il est possible de réduire le nombre des métiers en regroupant certains profils. En

outre la flexibilité et l'adaptabilité des modules sont elles-mêmes susceptibles de poser problème. Une augmentation non contrôlée du nombre des modules et de leur diversité risque de perturber les employeurs, les élèves qui entrent dans le système et le système dans son ensemble. Enfin, le raccourcissement de la formation initiale, qui est une idée séduisante, ne doit pas déboucher sur une spécialisation étroite, qui pourrait avoir des conséquences négatives sur la suite de la progression et sur l'apprentissage tout au long de la vie.

L'autre point touche aux rapports entre l'élaboration d'un programme modulaire et le travail de développement qui se fait autour du Programme national de l'enseignement élémentaire et secondaire évoqué au Chapitre 3. Le Programme national est conçu comme le cadre de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel ; l'élaboration des programmes spécifiques est censée s'inscrire dans ce cadre. Au chapitre 3, les examinateurs se disent préoccupés par le caractère extrêmement théorique du Programme national actuel qui n'accorde peut-être pas assez d'attention à l'intégration des enseignements spécialisés et des applications pratiques. Un programme de caractère très théorique, conçu pour répondre aux besoins des élèves qui comptent poursuivre dans la filière académique, ne permet pas une intégration satisfaisante avec les programmes de la filière professionnelle et ne fait pas l'affaire des élèves qui souhaitent accéder au marché de l'emploi ou poursuivre leur formation dans la filière professionnelle.

Les examinateurs sont globalement favorables à l'approche adoptée par l'Estonie pour la réforme de ses programmes, mais ils ont un certain nombre de recommandations à faire. Premièrement, ils jugent certes très positifs les objectifs et la philosophie du Programme national destiné à l'enseignement élémentaire et secondaire, mais ils demandent instamment au MoE de revoir l'application concrète de ce programme et de veiller à ce que le travail d'élaboration débouche sur un programme adapté aux besoins de l'enseignement professionnel. Ce point est abordé dans le détail au chapitre 3. Deuxièmement, si l'on veut éviter une diversification excessive, il convient de faire coordonner par un centre national de ressources la conception des modules et le processus de validation. Ce centre constituerait pour les établissements d'enseignement et de formation professionnels une source centrale de conseil et de matériel pédagogique. Troisièmement, l'expérimentation par le biais des établissements pilotes devrait être réalisée en cascade, les autres établissements bénéficiant à leur tour de la formation et de la collaboration pleine et entière des concepteurs. Le MoE a déjà exprimé son intention de transformer les établissements pilotes en centres de développement de l'enseignement professionnel dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel et il en fait une priorité dans son projet de plate-forme stratégique pour la période 2000-2004.²¹

Examens et certification

Le système d'évaluation tel qu'il est actuellement pratiqué dans l'enseignement et la formation professionnels ne donne pas satisfaction. La participation est certes sanctionnée par un certificat, mais ce certificat ne correspond pas à une qualification officielle : il atteste simplement de l'assiduité et indique la note obtenue sur une échelle de cinq valeurs. L'élaboration d'un nouveau système de qualifications est très importante et ce point est bien perçu. Le Centre national des examens et des qualifications est probablement appelé à jouer un rôle moteur. Il a la responsabilité des programmes, de l'évaluation, et des examens nationaux et il va devenir la véritable instance de certification pour les qualifications obtenues dans l'enseignement et la formation professionnels. On s'est proposé dans un premier temps de valider et d'accréditer les descripteurs de modules destinés aux établissements pilotes afin de vérifier la convergence entre le contenu des enseignements et la structure des qualifications.

Le travail dans ce domaine semble progresser à un rythme assez lent. Or, l'instauration d'un système de qualifications largement reconnu est très importante, à la fois pour les apprenants qui veulent avoir des garanties sur la valeur de leurs études et pour les employeurs qui veulent des assurances sur l'utilité de la formation. Ce système est également de nature à faciliter la progression, car il permet aux intéressés d'approfondir et d'actualiser les compétences acquises antérieurement. Les examinateurs sont d'avis que les qualifications vérifiées dans le cadre du système de certification devraient répondre à des normes nationales en matière de connaissances et de compétences. Ces normes devraient s'appliquer à tous les paliers de l'enseignement et de la formation professionnels, depuis l'enseignement professionnel élémentaire, éventuellement accessible à des élèves n'ayant aucune référence de formation, jusqu'aux compétences de haut niveau susceptibles d'intéresser les employeurs, en passant par les formations destinées aux chômeurs. Le système de certification doit également être en mesure de prendre en compte la diversité des itinéraires – expérience professionnelle, formation sur poste ou scolarité dans un établissement d'enseignement et de formation professionnels. Enfin, le problème des équivalences internationales prend de l'importance dans la perspective de l'adhésion à l'UE et de l'impératif de libre circulation de la main d'œuvre. Le système estonien devra garantir la transparence et la comparabilité avec les normes de l'Union européenne.

Les examinateurs craignent également, comme ils l'ont dit au chapitre 3, que le système d'évaluation et d'examen pratiqué dans l'enseignement élémentaire et secondaire n'accorde pas suffisamment d'attention aux connaissances et aux compétences indispensables pour l'ensemble du public scolaire

– notamment pour les élèves de la filière professionnelle. Les examinateurs demandent instamment à l'Estonie de reconnaître la nécessité d'examens nationaux adaptés à tous les niveaux d'aptitude prenant également en compte les élèves qui s'accommoderaient mieux d'une orientation moins théorique/spécialisée des examens.

Les élèves au sein du système

Tous les élèves qui choisissent la filière professionnelle ont accès à une place dans le système d'enseignement ou de formation et ce point est très important. Les programmes et les établissements suscitent parfois des candidatures multiples, ce qui est susceptible de créer des confusions dans la mesure où il n'existe pas de fichier central des candidatures et des admissions. On a vu précédemment que l'accès à l'enseignement professionnel est subordonné à l'achèvement du cycle élémentaire et il s'agit là d'une disposition qui pénalise évidemment les élèves moins performants. Les perspectives d'emploi sont particulièrement médiocres pour les postulants les moins qualifiés et l'on pourrait imaginer de proposer aux élèves dont le niveau de formation est faible un certain nombre de qualifications de bas niveau afin d'améliorer un peu leurs chances d'insertion.

Mis part ce point et l'image relativement médiocre ou le peu d'attrait de l'enseignement professionnel, deux autres points sont apparus en cours d'examen. Premièrement, les services de conseil et d'orientation sont inadaptés ; le MoE et le Ministère des affaires sociales sont conscients de la nécessité d'une action de conseil, de placement et de suivi. L'ancien système des conseillers d'orientation présents dans chaque établissement a été supprimé en 1993 et il incombe maintenant aux établissements et aux comités de voir s'ils accordent suffisamment d'importance à l'orientation pour lui consacrer une partie de leurs maigres ressources. Il existe désormais sur Internet une base de données sur les possibilités de formation dans l'enseignement secondaire et supérieur et sur les qualifications que l'on peut y acquérir, dispositif utile si du moins l'intéressé apprécie correctement son niveau d'aptitude personnel et a une idée assez précise des études qui l'intéressent. Le conseil et l'orientation exigent une approche différente.

Deuxièmement, l'Estonie est semble-t-il confrontée à un problème de plus en plus grave d'abandon scolaire – certains élèves quittant le système éducatif avec un niveau de formation qui ne leur permet pas à long terme de s'affirmer sur le marché de l'emploi. On a vu au chapitre 3 que le nombre d'adolescents sans formation élémentaire (année 9) est en progression. Pour les garçons, le taux d'abandon est particulièrement élevé en année 8 et 9 (15 % dans les

établissements utilisant l'estonien et 9 % dans les établissements russophones). Pour les filles, le pic se situe en année 10 (7 % dans les établissements « estoniens » et 5 % dans les établissements russophones).²²

Compte tenu des changements apportés par la loi de 1998 sur l'enseignement professionnel, les élèves qui entrent dans l'enseignement secondaire professionnel en fin de cycle élémentaire reçoivent une formation d'une durée minimale de trois ans. Les élèves ne peuvent plus accéder à l'enseignement professionnel pour des stages courts correspondant à des postes précis, ce qui était encore possible avant l'adoption de la loi, notamment à l'époque soviétique. La composante de formation générale a été étoffée dans les programmes et les critères sont désormais plus stricts. Les examinateurs jugent certes très positif le renforcement de l'enseignement secondaire professionnel, mais la question du traitement réservé aux élèves qui abandonnent le système avant la fin du cycle élémentaire reste pendante. Les examinateurs croient savoir que les établissements professionnels accueillent ces élèves s'ils souhaitent reprendre leur scolarité, mais ils ignorent si le cas se produit fréquemment.

Il se pose un problème plus large – évoqué lui aussi au Chapitre 3 : le Programme national de l'enseignement élémentaire et secondaire et la politique adoptée en matière d'évaluation et d'examens se montrent particulièrement exigeants et, de l'avis de beaucoup de personnes interrogées par les examinateurs, ciblent les élèves les plus capables. Plusieurs dirigeants estoniens de haut niveau craignent que la réforme de l'enseignement n'accorde pas suffisamment d'attention aux élèves « moyens ». Les examinateurs demandent instamment à l'Estonie de veiller à ce que le système d'enseignement secondaire – dans sa filière générale comme dans sa filière professionnelle – soit assez diversifié pour pouvoir prendre en compte l'éventail complet des niveaux d'aptitude.

Éducation des adultes et formation continue

L'offre de formation à destination des adultes est assurée par le Conseil du marché de l'emploi (pour les chômeurs), ainsi que par des établissements ou collèges publics et des prestataires privés. Dans le cas des chômeurs, la formation est l'une des mesures actives de la politique de retour à l'emploi. Il peut s'agir d'une formation à la recherche d'emploi, d'une mise à niveau pour les chômeurs disposant de certaines qualifications ou d'un recyclage en vue de l'acquisition de compétences nouvelles. Ces actions sont certes utiles, mais on s'accorde généralement à dire qu'elles sont loin de répondre aux besoins.

Premièrement, ces formations ne sont accessibles qu'aux chômeurs enregistrés, alors que, comme le soulignait le chapitre 1, un chômeur sur deux

environ n'est pas déclaré. En outre, elles ne sont pas encore accessibles aux actifs menacés de chômage. Deuxièmement, les places disponibles sont en nombre insuffisant pour traiter ne serait-ce que la demande émanant des chômeurs déclarés. Il a été expliqué aux examinateurs que les chômeurs s'intéressent de plus en plus aux actions de formation. À Tartu, on recense 1000 places pour 6000 chômeurs enregistrés et le nombre des demandes est au moins deux fois supérieur à celui des places disponibles. Troisièmement, le budget des agences locales de l'emploi est très contraint, à la fois de par son montant et par l'absence de flexibilité dans l'utilisation des crédits. Le prix des formations tend généralement à augmenter, ce qui limite d'autant le nombre des stagiaires.

Ce sont des prestataires privés sous contrat qui assurent l'essentiel des formations proposées par les agences de l'emploi. On évite ainsi les rigidités que l'on constate souvent dans les écoles et les collèges ; certains de ces prestataires sont en outre récents si bien qu'ils peuvent parfois proposer des formations plus actualisées. De plus, l'agence de l'emploi peut fixer par contrat certaines conditions et demander par exemple qu'une certaine proportion de stagiaires trouve ensuite un emploi. Il a été constaté à Tartu un taux de placement de 75 % et le taux national est semble-t-il très proche. Il s'agit là d'un résultat tout à fait appréciable, même s'il s'agit généralement de formations courtes.

La loi sur l'enseignement professionnel autorise les écoles professionnelles à proposer une formation aux adultes et c'est ce qui se passe dans la plupart des cas. Comme le soulignait précédemment l'analyse des établissements et des nouvelles inscriptions, seuls les établissements des grandes agglomérations comme Tallinn et de Tartu accueillent semble-t-il un nombre significatif de stagiaires à qui ils proposent les formules – cours du soir ou cours par correspondance – que les adultes trouvent généralement à leur convenance. Rares sont ceux qui proposent une formation en milieu professionnel ou en concertation avec le monde professionnel : leur offre risque donc de ne pas être adaptée ou accessible aux adultes soucieux d'actualiser leurs compétences actuelles.

Il n'existe pas de ligne d'action officielle pour l'éducation des adultes et la formation continue, ni de statistiques sur l'ampleur de cette action, son financement et ses résultats en termes qualitatifs. Il semble toutefois que l'activité soit importante dans ce domaine. On recense, selon une estimation, plus de 900 prestataires et le taux de fréquentation se situait en 1997 autour de 25 %. Une étude sur les PME indique que les stages se font pour la plupart dans une entreprise privée²³, ce qui laisserait penser que les formations répondent souvent aux besoins de l'entreprise.

L'action publique présente de toute évidence une lacune dans ce domaine. Il est clair que les autres secteurs de l'éducation ont aussi leur importance, mais l'absence de stratégie vis-à-vis de l'éducation des adultes et de la formation continue – et, par voie de conséquence, de l'apprentissage tout au long de la vie – est extrêmement grave étant donné que l'économie et le marché du travail vont connaître des changements structurels permanents et qu'il convient de redéployer la population active. Les effectifs de la population scolaire sont en diminution et au cours de la décennie qui vient, et même au-delà, l'Estonie va être tributaire de sa population active actuelle. Le niveau de formation de cette population est certes globalement élevé, mais il faut qu'elle bénéficie d'un recyclage si elle veut acquérir les connaissances et les compétences exigées par la nouvelle économie. L'amélioration du niveau de savoir et de compétence de la population est une priorité nationale et le système d'enseignement et de formation professionnels devrait la placer au cœur de sa mission. La formation linguistique est certes un élément important de la stratégie nationale, mais les connaissances et les compétences utilisables sur le marché du travail ont également leur rôle. La mise en place d'un réseau de centres régionaux de formation sera l'un des éléments importants de la réponse à cette question.

La stratégie et sa mise en œuvre

Le système d'enseignement et de formation professionnels est en cours de réforme à tous les niveaux. Le développement qui suit porte sur quatre points qui, aux yeux des examinateurs, méritent une attention particulière car ils affectent l'efficacité du système. La stratégie de la réforme et le cadre théorique de l'enseignement et de la formation professionnels ont fait l'objet en Estonie d'un vaste débat. Il faut s'en réjouir car faute d'une vision stratégique précise les réformes risquent d'être fragmentaires et mal coordonnées. Il semble qu'on s'accorde assez largement sur les orientations de cette réforme, ce qui là encore est essentiel. Les examinateurs souhaitent soulever un certain nombre de points en ce qui concerne ce processus et son suivi.

Coordination interministérielle

Il est essentiel que les directions ministérielles coordonnent plus étroitement leur intervention sur l'élaboration de la stratégie et plus encore sur celle des mesures d'accompagnement. Le MoE a joué à bon droit un rôle moteur dans la réforme de l'éducation, le Ministère des affaires sociales se contentant d'un rôle subalterne : il avait déjà fort à faire avec la crise de l'emploi qui a suivi le retour à l'indépendance. Mais il importe, surtout en matière d'enseignement et de formation professionnels, qu'il y ait une communauté de vues entre ces ministères et le Ministère de l'économie sur le devenir de l'économie estonien-

ne et sur le schéma des réformes dans les différents secteurs – marché du travail, économie et éducation. Cette communauté de vues doit s'étendre jusqu'aux conséquences de cette évolution pour le secteur de l'enseignement et de la professionnels, y compris pour l'éducation des adultes et la formation continue.

Les partenaires sociaux

Comme dans la plupart des pays en transition, l'implication pleine et entière des partenaires sociaux se révèle difficile. Les unions patronales jouent leur rôle, notamment dans l'élaboration d'un système de qualifications professionnelles, mais les PME, qui sont un secteur de croissance pour l'emploi, n'y sont peut-être pas suffisamment représentées. Les syndicats sont très faibles, et ils n'ont toujours pas de place définie dans le processus de réforme de l'éducation. Il est important d'obtenir un engagement plus marqué des partenaires sociaux car le consensus sur la réforme doit être aussi bien social que politique, ce qui implique une bonne perception et une acceptation des mesures politiques difficiles qu'il va falloir prendre. Il importe donc de préciser le rôle des partenaires sociaux, notamment, dans le cadre de l'adhésion à l'UE et il faut que le gouvernement adopte les mesures nécessaires pour leur permettre de jouer pleinement ce rôle.

Intégration du système

De même que l'enseignement et la formation professionnels doivent se fonder dans l'ensemble du système d'enseignement, le système de formation et d'enseignement professionnels doit lui-même former un bloc intégré conçu pour répondre aux besoins de tous les citoyens. Pour l'instant, cet objectif ne semble pas encore atteint. Les mesures intéressant ses différentes composantes semblent être prises isolément et certains secteurs importants comme l'éducation des adultes et la formation continue semblent confrontés à une pénurie d'informations fiables. La mise en œuvre de la réforme implique bien entendu des priorités, mais l'élaboration de la ligne d'action – et pas uniquement de la stratégie – doit se faire sur un front large, si du moins on souhaite concrétiser l'idéal de l'apprentissage tout au long de la vie. Les examinateurs sont sensibles (et tout à fait favorables) à la position du Ministre de l'éducation lorsqu'il fait observer que la tâche principale est d'améliorer la qualité moyenne de l'enseignement. Il serait certes beaucoup plus aisé de privilégier les compétences de pointe dans le système d'enseignement et de formation professionnels, mais le meilleur moyen de réaliser la stratégie nationale, qui vise aussi l'intégration des personnes défavorisées, consiste à améliorer le niveau global d'efficacité dans l'ensemble du système.

Recommandations

Les examinateurs jugent positives les orientations fondamentales de la politique du MoE, qui vise à améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement et de la formation professionnels. Ils sont d'avis que ces orientations sont bonnes et qu'elles répondent à la fois aux problèmes sérieux auxquels est confrontée l'Estonie et aux développements les plus avancés observés dans les pays de l'OCDE. Les recommandations qui suivent sont conçues pour appuyer ces orientations.

- Rapprocher la réflexion stratégique qui préside à des initiatives comme les scénarios 2010 et 2015 de l'éducation ou « L'Estonie en quête de connaissances » telle qu'elle a été formulée par le Conseil académique de la Présidence, de la stratégie envisagée pour l'enseignement et la formation professionnels.
- Conjuguer réflexion stratégique et mise en œuvre concrète au moment de définir un système d'enseignement et de formation professionnels qui réponde aux évolutions spectaculaires de l'économie mondiale.
- Trouver un système d'enseignement et de formation professionnels mieux intégré, conçu pour répondre aux besoins de tous les citoyens. Il s'agit de remédier au caractère compartimenté de certaines composantes essentielles du système. Élaborer une politique – et pas uniquement une stratégie – ambitieuse visant à créer pour l'Estonie un système d'apprentissage tout au long de la vie.
- S'appuyer sur les bases solides que fournit le consensus de plus en plus large autour de la vision de « L'Estonie en quête de connaissances » et donner la priorité à la concrétisation de cette vision. Privilégier davantage la réduction du hiatus actuel entre la réalité de l'enseignement et de la formation professionnels ou de l'éducation des adultes et de la formation continue et les promesses que recèle la vision de « L'Estonie en quête de connaissances ».
- Donner la priorité au renouvellement des ressources humaines.
- Maintenir les exigences récemment formulées concernant la qualification des maîtres dans le système d'enseignement et de formation professionnels.
- Poursuivre l'action visant à introduire le mentorat en vue d'améliorer l'efficacité de la formation destinée au personnel pédagogique, et celle des

stages en cours de scolarité prévus pour les élèves de la filière professionnelle.

- Continuer de mettre l'accent sur le recyclage des enseignants et des gestionnaires actuellement en poste.

Prendre acte du fait que toute action visant à améliorer la qualité doit s'assigner les priorités suivantes :

- Élargir notablement l'accès – notamment des catégories qui ont des besoins spéciaux, des régions encore confrontées à de graves turbulences sociales et économiques et des citoyens de toute langue et de toute origine ethnique.
- Améliorer le niveau global d'efficience dans l'ensemble du système.
- Poursuivre l'action visant à améliorer la qualité et l'efficience du système en adoptant des mesures destinées à :
- Intégrer l'administration des établissements d'enseignement.
- Mettre en place des centres régionaux de formation assurant la formation initiale des élèves, le recyclage des adultes et la préformation (possibilité de stages pratiques) des élèves de la filière secondaire générale, ainsi que l'enseignement et la formation professionnels des personnes ayant des besoins particuliers.
- Supprimer le contrôle administratif du MoE sur l'enseignement professionnel et confier cette responsabilité aux districts locaux.
- Poursuivre la mise en œuvre de la réforme du financement en adoptant une formule de péréquation, de dotation globale, de décentralisation des compétences et d'incitations à intensifier le contact avec les partenaires sociaux et le développement économique régional et à optimiser l'utilisation des ressources – enseignants, équipements, locaux.

Apporter l'indispensable soutien au développement des capacités locales dans une perspective de décentralisation en intervenant sur les points suivants :

- Formation des gestionnaires et des responsables scolaires et développement des compétences d'analyse.

- Développement de l'infrastructure (accès à l'informatique par exemple).
- Développement des données et des capacités d'analyse dont les instances locales ont absolument besoin pour analyser le marché de l'emploi et y rester attentives.
- Élaboration d'un système de transparence afin que le système décentralisé réponde aux besoins régionaux ainsi qu'aux mesures et aux priorités nationales (publiques).
- Prise en compte de l'importance pour la réforme de l'éducation d'une réforme de fond de l'administration – notamment en ce qui concerne le rôle des collectivités locales et des comtés – ainsi que d'une amélioration de la coordination interministérielle, laquelle influe sur la politique régionale de l'emploi et de la protection sociale et sur la politique économique.
- Priorité donnée, à tous les niveaux du système, à l'information sur le marché de l'emploi et renforcement de la coordination interministérielle dans la collecte et l'analyse des données.
- Poursuite d'une réforme des programmes s'inspirant de la vision de « l'Estonie en quête de connaissances » et des principes fondateurs du nouveau Programme national de l'enseignement élémentaire et secondaire. Pendant la révision de ce programme, veiller à :
- Faire en sorte que ce programme convienne à tous les élèves et à tous les niveaux d'aptitude, en particulier à ceux qui souhaitent poursuivre dans la filière professionnelle.
- Accorder davantage d'attention aux composantes susceptibles de favoriser l'intégration de l'enseignement théorique et de la pédagogie, ou des applications pratiques et de la théorie, ainsi qu'aux autres composantes susceptibles d'intéresser l'ensemble des élèves, mais plus particulièrement les élèves de la filière professionnelle.
- Poursuivre l'élaboration d'enseignements modulaires dans la filière professionnelle. Envisager la création d'un centre national de ressources pour coordonner la conception des modules et leur validation afin d'éviter une diversification excessive.
- Faire des établissements pilotes des centres de développement de la formation professionnelle dans le cadre de la réforme de cette formation.

- Accorder une priorité à la mise en place d'un système reconnu de qualifications susceptible de rassurer les élèves sur la valeur de leurs études et les employeurs sur l'intérêt de la formation. Ce système devrait :
- Faciliter la progression et permettre d'approfondir et d'actualiser les compétences précédemment acquises.
- Faire en sorte que les qualifications vérifiées par le système de certification soient adossées à des normes nationales en matière de connaissances et de compétences.
- Couvrir tous les paliers de la filière professionnelle, depuis les qualifications professionnelles élémentaires destinées aux élèves dépourvus de références de formation jusqu'aux compétences de haut niveau susceptibles d'intéresser les employeurs, en passant par les formations destinées aux chômeurs.
- Assurer la certification des compétences acquises dans le cadre de divers itinéraires – expérience professionnelle, formation en entreprise, scolarité dans un établissement d'enseignement et de formation professionnels.
- Assurer la reconnaissance internationale des compétences dans le contexte de la future adhésion à l'UE et de l'impératif de libre circulation des travailleurs.
- Garantir la transparence et la comparabilité avec les normes de l'UE.

Reconnaître la nécessité d'examens nationaux adaptés à tous les niveaux d'aptitude, convenant aussi aux élèves qui s'accommoderaient mieux d'un enseignement moins théorique. Veiller à ce que le système d'évaluation et d'épreuves prévu pour l'enseignement élémentaire et secondaire accorde suffisamment d'attention – ce qu'il ne fait peut-être pas actuellement – aux connaissances et aux compétences nécessaires à l'ensemble des élèves, notamment aux élèves de la filière professionnelle.

Renforcer sur tout le territoire les services de conseil et d'orientation (peut-être par le biais des centres régionaux de formation qui sont en train de se mettre en place). Le MoE et le Ministère des affaires sociales devraient insister sur l'idée que l'orientation de carrière, le placement et le suivi sont indispensables pour les jeunes comme pour les adultes dans toutes les régions d'Estonie.

- Privilégier le recours à des formules originales pour traiter le problème de plus en plus aigu des abandons scolaires. Avoir conscience du fait que la stratégie passe par la diversification de l'enseignement secondaire (programmes et évaluation) pour que le système s'adapte à tous les niveaux d'aptitude – notamment aux élèves « moyens ».
- Mettre en place une stratégie nationale en matière d'éducation des adultes et de formation continue étant donné que la préparation de la population adulte aux changements structurels qui vont selon toute probabilité continuer d'affecter l'économie et le marché du travail constitue un impératif pour l'Estonie.
- Chercher à obtenir un engagement plus marqué des partenaires sociaux dans la réforme de l'éducation pour élargir le consensus social et politique autour de cette réforme et pour faire comprendre et accepter les décisions politiques difficiles qui vont devoir être prises.
- Définir de manière plus précise le rôle des partenaires sociaux, notamment leur rôle futur dans le contexte de l'adhésion à l'UE.
- Le cas échéant, adopter des mesures (fiscales par exemple) visant à rendre les partenaires sociaux plus à même de jouer le rôle attendu.

Notes

1. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p.23.
2. Fondation européenne pour la formation, Observatoire national estonien, Le système national d'EFP version révisée de mars 1999, p.40.
3. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p.24.
4. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p.24. La présente description du système d'enseignement professionnel s'inspire largement du rapport Eurydice.
5. Dans la traduction anglaise de textes estoniens, on utilise souvent le terme " professionnel " de préférence au terme " vocational " pour désigner l'enseignement " supérieur " proposé par certains établissements secondaires du second degré.
6. Ministère de l'éducation, Centre d'information sur les équivalences universitaires, Higher Education in Estonia, deuxième édition, Tallinn, version d'avril 2000, p.19.
7. Service statistique estonien, Haridus 1997/98, p.16.
8. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, p. 178.
9. Ministère de l'éducation, Centre d'information sur les équivalences universitaires, Higher Education in Estonia, deuxième édition, Tallinn, version d'avril 2000, p. 11.
10. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableau 4.37, pp.172-178.
11. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p.23.
12. Ministère de l'éducation, Direction de l'information et de la statistique ; Fondation européenne pour la formation, Observatoire national estonien, Le système national d'EFP, version révisée de mars 1999, p.23.
13. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, p.23.

14. Document théorique sur l'enseignement professionnel, référence de la Fondation européenne pour la formation, Observatoire national estonien, Le système national d'EFPP, mars 1999, p.23.
15. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, Brève analyse, printemps 2000, synthèse élaborée par : Heli Aru, conseiller du ministre ; document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
16. Fondation européenne pour la formation, Observatoire national estonien, Le système national d'EFPP, mars 1999, p.46.
17. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, Brève analyse, printemps 2000, synthèse élaborée par : Heli Aru, conseiller du ministre ; document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
18. Commission européenne, Eurydice, Supplément à l'étude sur les structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne, mai 1999, pp.25-26.
19. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, Brève analyse, printemps 2000, synthèse élaborée par : Heli Aru, conseiller du ministre ; document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
20. Voir Loogma, R.Ruubel, Viive Ruus, E.Sarv et R.Vilu, Estonia's Education Scenarios 2015, Tallinn, 1998, Rapport 1999 du PNUD ; et PNUD, The Estonian Tiger Leap into the 21st Century, Tallinn, 1998
21. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, Brève analyse, printemps 2000, synthèse élaborée par :Heli Aru, conseiller du ministre ; document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
22. Ene-Margit et Ants Eglon, Children and Education, Rapport du PNUD sur les enfants en Estonie, Tallinn, 1999.
23. Raul Eamets et Kaia Philips, Estonian Labour Market and Labour Policy, rapport national soumis à l'OIT, Tartu, 1998.

Chapitre 5

L'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur estonien est en mutation depuis la fin des années 80. Cette mutation touche de nombreux domaines, dont sa mission, les rapports entre les établissements et les pouvoirs publics, le contenu et la structure des programmes ou des formations diplômantes et le financement. A la suite d'une période de bouleversement qui au début des années 90 en a affecté pratiquement toutes les composantes, l'Estonie en est maintenant à réformer le financement, l'assurance qualité et le réseau d'établissements pour faire face à l'escalade de la demande.

Vue d'ensemble du système ¹

Base juridique

Le système est régi par les lois suivantes :

- Loi universitaire (janvier 1995) ;
- Loi sur l'Université de Tartu (janvier 1995) ;
- Loi sur l'organisation de l'activité de recherche et développement (avril 1997) ;
- Loi sur l'école privée (juin 1998) ;
- Loi sur l'enseignement supérieur appliqué (juin 1998), Loi sur l'enseignement professionnel (juillet 1998).

La Norme de l'enseignement supérieur (*Kõrgharidusstandard*) de 1996 précise les exigences formulées à l'égard de l'enseignement supérieur ; c'est le texte

de base pour l'autorisation des établissements et pour l'accréditation des programmes d'étude. Cette Norme s'appuie sur d'autres textes traitant de l'enseignement supérieur et elle s'applique à tous les niveaux et à tous les types d'enseignement supérieur quels que soient le régime de propriété ou le statut légal de l'établissement. Le MoE est habilité à se prononcer sur la conformité de l'établissement avec la Norme de l'enseignement supérieur.

Hierarchie et instances responsables

En matière de politique de l'enseignement supérieur, le MoE dispose des compétences suivantes :

- Contrôle réglementaire sur la création, la fusion, la partition ou la fermeture des universités à partir des décisions prises par le *Riigikogu* (Parlement), ainsi que sur les établissements d'enseignement supérieur appliqué, à partir des décisions gouvernementales.
- Enregistrement des certifications reconnues émanant des universités et des établissements d'enseignement supérieur appliqué.
- Approbation, discussion et transmission des budgets universitaires et allocation des crédits budgétisés aux établissements d'enseignement supérieur appliqué.
- Approbation du plan de développement des universités et des établissements d'enseignement supérieur appliqué.
- Adoption de la procédure présidant à la création ou à la suppression de disciplines ou de spécialités.
- Exercice du rôle de supervision de la puissance publique.

Les universités publiques (*Ülikool*) sont autonomes dans le cadre du contrôle administratif du MoE. Cette autonomie leur donne le droit de se prononcer sur :

- La structure académique et organisationnelle.
- Le contenu de l'enseignement et de la recherche.
- L'organisation de l'enseignement

- Le programme des enseignements.
- Les conditions d'admission et d'obtention des diplômes, l'organisation de la recherche.
- Le contrat des enseignants et des chercheurs et la sélection des candidats.

Le MoE est assisté dans ses fonctions de plusieurs instances gestionnaires et consultatives exerçant une fonction d'administration ou de gestion :

- *Kõrghariduse Nõukoda* (Chambre consultative de l'enseignement supérieur), instance consultative représentant les établissements d'enseignement supérieur auprès du MoE et s'occupant des problèmes de ces établissements.
- *Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu* (Conseil de la recherche et développement), instance consultative gouvernementale présidée par le Premier ministre.
- *Eesti Teadusfond* (Fondation estonienne pour la science), instance consultative composée d'experts, de représentants des universités et du MoE, qui décide du financement des projets scientifiques.
- *Kõrghariduse Hindamise Nõukogu* (Conseil de l'assurance qualité de l'enseignement supérieur), instance responsable de l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur et des programmes d'étude.

La fondation Archimède est une unité autonome rattachée au MoE qui organise et gère les activités des programmes d'aide et de coopération de l'Union européenne. Elle joue également un rôle important dans l'organisation nationale du Centre d'assurance qualité de l'enseignement supérieur. En voici les composantes :

- Le programme Phare comprend la Réforme de l'enseignement supérieur et de la science, les Systèmes informatiques dans l'éducation (projet visant à développer l'utilisation des TIC dans la gestion scolaire, en concertation avec Tiger Leap, voir chapitre 3), et le Programme plurinational pour l'éducation à distance.
- Les programmes de coopération de l'UE, dont Jeunesse pour l'Europe et Socrate (ERASME et COMENIUS).

- Des programmes nationaux, dont le Centre d'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (responsable de l'accréditation des établissements et des programmes d'étude) et l'antenne nationale du Cinquième programme cadre RTD de l'UE.
- Des projets de l'UE sur l'information.

Structure du système³

Compte tenu des lois entrées en vigueur au milieu des années 90, le système d'enseignement supérieur se présente aujourd'hui de la manière suivante :

- Universités (*Ülikoolid*), qui proposent les cursus académiques et les formations supérieures diplômantes suivantes :
 - *Diplomiõpe* (Diplôme en 3-4 ans, CITE 6/5A)
 - *Bakalaureuseõpe* (cursus de licence en 3-4 ans, CITE 6/5A)
 - *Magistriõpe* (cursus de maîtrise en 1-2 ans, CITE 7/5A)
 - *Doktoriõpe* (cursus de doctorat en quatre ans, CITE 7/6)
- Établissements d'enseignement supérieur appliqué (*Rakenduskõrgkoolid*), qui proposent les formations suivantes :
 - *Diplomiõpe* (Diplôme en 3-4 ans, CITE 6/5A) et
 - *Kutsekõrgharidus* (cursus d'enseignement supérieur professionnel en 3-4 ans, CITE 5/5B).
 - Établissements d'enseignement et de formation professionnels (*Kutseõppeasutused*), qui proposent également un cursus de *Kutsekõrgharidus*.

Structure des qualifications

Grâce aux dispositions de la Loi sur l'enseignement supérieur, l'Estonie est passée officiellement de l'ancienne structure soviétique des diplômes à une structure qui se rapproche des systèmes occidentaux. Cette structure vient d'être à nouveau revue à la suite de la Déclaration conjointe de Bologne. ⁴

Qualifications supérieures non universitaires

Il existe, on l'a vu au chapitre 4, deux niveaux dans l'enseignement supérieur appliqué, CITE 5B et CITE 5A. Les cursus sont de durée comparable, mais l'enseignement supérieur professionnel met l'accent sur les applications pratiques, qui peuvent s'acquérir dans des établissements proposant avant tout un enseignement professionnel de niveau secondaire.

- La filière professionnelle supérieure est un bloc autonome de formation supérieure proposé par les établissements d'enseignement secondaire professionnel ou *rakenduskõrgkool*. Il s'agit d'un cycle d'une durée comprise entre trois et quatre ans permettant d'acquérir entre 120 et 160 unités de valeur (180 à 240 ECTS). Ce cycle comporte une part de formation pratique représentant au moins 35 % des enseignements. Les études sont sanctionnées par un diplôme de spécialité, le *Kutsekõrgharidus* (CITE 5/5B). Cette filière propose généralement une formation aux professions d'infirmier/infirmière, de sage-femme, ainsi qu'une préformation à l'enseignement et aux sciences sociales. Le programme recoupe parfois sur certains points le cursus de diplom des *rakenduskõrgkool*.
- Le cursus de Diplom (*Diplomiõpe*) est un bloc autonome de formation supérieure non universitaire appliquée. Les études, d'une durée comprise entre trois et quatre ans, permettent d'acquérir de 120 à 160 unités de valeur (180 à 240 ECTS) ; elles portent sur l'étude et l'acquisition de connaissances et de compétences pratiques. Les compétences professionnelles pratiques doivent correspondre à 10 unités de valeur au moins (15 ECTS). Les études sont sanctionnées par le *Diplomiõpe* de niveau CITE 6/5A qui peut s'acquérir soit à l'Université, soit dans une *rakenduskõrgkool*. En milieu universitaire, le programme du cursus de diplom se recoupe parfois avec celui du *bakalaureus*.

Enseignement supérieur universitaire

- Licence (*Bakalaureusekraad*). Le cursus de licence représente le premier palier du cursus universitaire ; il vise à améliorer la formation générale et les compétences professionnelles correspondant à la branche d'activité choisie et à la suite du parcours éducatif. Sa durée, qui était de quatre ans, est comprise depuis 1999 (Déclaration conjointe de Bologne) entre trois et quatre ans et il permet d'acquérir au maximum 160 unités de valeur (240 ECTS). Il s'agit d'un programme large axé sur la démarche scientifique, la recherche, l'activité professionnelle ou la création, qui se conclut par un mémoire représentant au moins 20 unités de valeur (30 ECTS). Les études

sont sanctionnées par un diplôme attestant que l'intéressé a obtenu le *bakalaureusekraad* (CITE 6/5A).

- (*Magistrikraad*). Le cursus de maîtrise représente le deuxième palier du cursus universitaire ; il vise à approfondir les connaissances théoriques spécialisées et à développer l'aptitude à la recherche, à l'activité professionnelle ou à une autre activité créatrice impliquant la mobilisation individuelle d'un savoir ou d'un savoir-faire. Les candidats doivent obligatoirement être titulaires du *bakalaureusekraad* ou d'une formation universitaire équivalente. Depuis 1999 (depuis la Déclaration conjointe de Bologne), la durée des études, qui était de deux ans, est désormais comprise entre un et deux ans, soit au total cinq années avec le *bakalaureus*, et un total de 80 unités de valeur (120 ECTS). Le cursus se conclut par une soutenance de thèse sur un sujet théorique ou professionnel. La composante de recherche doit représenter 35 unités de valeur au moins (52.5 ECTS). Le programme du diplôme professionnel comporte obligatoirement une composante de recherche, de travail de développement ou autre activité de création et comporte 20 unités de valeur au moins (30 ECTS). Les études sont sanctionnées par un diplôme attestant que l'intéressé a obtenu le *magistrikraad* (CITE 7/5A).
- Doctorat (*Doktorikraad*). Le cursus de doctorat correspond au troisième palier du cursus universitaire ; il implique un travail approfondi de recherche, d'activité professionnelle ou autre activité de création, ainsi que les enseignements connexes. Les candidats doivent obligatoirement être titulaires du *magistrikraad* ou d'un équivalent. La durée nominale des études est de quatre ans, avec un total de 160 unités de valeur (240 ECTS). Le cursus comporte deux filières, sanctionnées l'une par un diplôme de recherche, l'autre par un diplôme professionnel. Dans la filière de recherche, la recherche doit représenter au moins 100 unités de valeur (150 ECTS). Le programme de la filière professionnelle comporte obligatoirement une activité de recherche ou de développement ou une autre activité de création représentant au moins 80 unités de valeur (120 ECTS). Les études sont sanctionnées par un diplôme attestant que l'intéressé a obtenu le *doktorikraad*. Le règlement intérieur de certains établissements prévoit l'usage du latin pour l'intitulé des grades (doctor *philosophiae*, doctor *iuris*, doctor *medicinae* or doctor *theologiae*) (CITE 7/6).

Diplômes professionnels

La formation médicale de base consiste dans l'étude et l'acquisition de compétences pratiques. Le cursus est en six ans et comporte 240 unités de valeur (360 ECTS). Il s'agit d'un bloc autonome de formation universitaire du

niveau du magister. Les études sont sanctionnées par un diplôme attestant que l'intéressé a obtenu le grade de docteur en médecine (*arsti aste*).

Le cursus de médecine vétérinaire, de pharmacie, de stomatologie et d'architecture (*arhitekt-insener*) comporte cinq années et un total de 200 unités de valeur (300 ECTS). Les études sont sanctionnées par un diplôme de spécialité.

Les futurs enseignants peuvent soit passer le diplom, soit, après le *bakalau-reus* ou le *diplom*, suivre un cycle complémentaire à l'Université ou dans une *rakendusükõrgkool*. Ce cursus complémentaire comporte 40 unités de valeur (60). Il est sanctionné par un *tunnistus* (certificat), attestant que l'intéressé a achevé le cycle.

Établissements

On recense en Estonie six universités publiques :

- *Eesti Kunstiakadeemia* (Académie des Beaux-Arts),
- *Eesti Muusikaakadeemia* (Académie de musique),
- *Eesti Põllumajandusülikool* (Université d'agronomie),
- *Tallinna Pedagoogikaülikool* (Université pédagogique de Tallinn, récemment rebaptisée Université des sciences de l'éducation),
- *Tallinna Tehnikaülikool* (Université technique de Tallinn),
- *Tartu Ülikool* (Université de Tartu).

Le système d'enseignement supérieur comporte en outre six établissements privés dont l'une des filières au moins a été accréditée, ou accréditée sous condition, par le MoE. L'enseignement supérieur privé propose essentiellement des formations de sciences sociales (économie, relations internationales, droit), de gestion ou de théologie.

- *Audentese Kõrgem Ärikool* (École de gestion d'Audentes),
- *Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis* (Université internationale Concordia),
- *Eesti Humanitaarinstituut* (Institut estonien des lettres),
- *Eesti Kõrgem Kommertsikool* (École de gestion d'Estonie),

- *Eraakadeemia Nord* (Université privée nord),
- *Õigusinstituut* (Institut de droit).

Les établissements d'enseignement supérieur appliqué (*rakenduskõrgkool*) proposent une filière supérieure non académique (cursus de diplom) dans laquelle l'accent est mis sur les compétences et les aptitudes professionnelles. On a vu précédemment qu'ils peuvent également proposer une formation professionnelle de niveau supérieur.

Le système comprend huit établissements publics d'enseignement supérieur appliqué :

- *Eesti Mereakadeemia* (Académie de marine),
- *Sisekaitseakadeemia* (Académie de défense nationale et de service public),
- *Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused* (Formation militaire conjointe),
- *Tallinna Tehnikakõrgkool* (Collège d'ingénierie de Tallinn),
- *Tartu Lennukolled* (Collège de l'air de Tartu),
- *Tartu Õpetajate Seminar* (Collège de formation des maîtres de Tartu),
- *Viljandi Kultuurikolled* (Collège de culture de Viljandi),
- *Virumaa Kõrgkool* (Collège de Virumaa).

L'Académie de défense nationale et de service public et les cinq collèges assurant conjointement une formation militaire sont des établissements spéciaux dépendant du Ministère de l'Intérieur. Les diplômes décernés par ces établissements ont la même valeur que les diplômes de l'enseignement supérieur décernés en fin de cycle de *Diplomiõpe*.

Six établissements publics d'enseignement professionnel proposent une formation professionnelle supérieure conformément à la Loi sur l'enseignement professionnel ; ils peuvent dans certains cas décerner le diplom.

- *Kohtla-Järve Meditsiinikool* (École de médecine de Kohtla-Järve),
- *Tallinna Kergetööstustehnikum* (École technique d'industrie légère de Tallinn),

- *Tallinna Majanduskool* (École d'économie de Tallinn),
- *Tallinna Meditsiinikool* (École de médecine de Tallinn),
- *Tallinna Pedagoogiline Seminar* (Séminaire pédagogique de Tallinn),
- *Rakvere Pedagoogikakool* (École de pédagogie de Rakvere).

Les établissements privés qui souhaitent dispenser une formation supérieure doivent obtenir l'agrément du MoE. Les établissements privés et leurs programmes sont officiellement reconnus dès qu'ils ont obtenu leur accréditation. Une fois accrédités, ils peuvent décerner des diplômes ou conférer des grades aux étudiants ayant achevé le cycle accrédité. En vertu de la Loi sur l'enseignement privé (juillet 1998), ont valeur de diplôme national les qualifications obtenues deux ans au plus avant la décision d'accréditation.

On recense cinq établissements d'enseignement supérieur appliqué dont une filière au moins est accréditée, ou accréditée sous condition, par le MoE.

- *Eesti-Ameerika Ärikolled* (Collège de gestion Estonien-Américain),
- *EEKBL Kõrgem Usuteaduslik Seminar* (Collège de théologie),
- *EEELK Usuteaduse Instituut* (Institut de théologie de l'Eglise évangélique luthérienne d'Estonie),
- *Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar* (Séminaire de théologie du Centre de la mission balte) et Mainori Majanduskool (Ecole d'économie de Mainor).

Assurance qualité ⁵

L'accréditation est un processus qui permet d'évaluer en permanence l'activité d'enseignement au sein d'un établissement, d'une filière ou d'une unité d'enseignement supérieur spécialisé. Au cours de ce processus, l'établissement demande à des experts indépendants de juger ses résultats par rapport à ses propres objectifs pédagogiques et de le déclarer en conformité avec les normes de l'instance dont il requiert l'accréditation.

En vertu de la Loi sur les Universités (1995), les programmes d'études universitaires doivent être évalués et accrédités tous les sept ans. La disposition vaut également pour l'enseignement supérieur appliqué. C'est le Conseil de l'as-

surance qualité de l'enseignement supérieur (*Kõrghariduse Hindamise Nõukogu*), créé en 1995, qui accorde cette accréditation. Ses membres sont désignés par le gouvernement et il est rattaché administrativement au MoE. Le Conseil met en place des commissions d'évaluation qui formulent des recommandations, à partir desquelles il élabore des propositions pour les universités et les établissements d'enseignement supérieur appliqué. Dans les commissions siègent des représentants des établissements de recherche et d'enseignement, ainsi que des chercheurs de deux pays étrangers. La participation de chercheurs étrangers a pour but de garantir l'objectivité de l'évaluation.

En 1997, il a été mis en place au sein de la Fondation Archimède un Centre d'accréditation de l'enseignement supérieur (*Eesti Kõrghariduse Akrediteerimise Keskus*). Ce centre réunit la documentation susceptible d'intéresser le Conseil de l'assurance qualité, notamment les rapports d'auto-évaluation et les rapports des commissions d'experts, ainsi que l'essentiel de la documentation intéressant l'accréditation des programmes d'études.

Il existe deux types d'accréditation :

- Accréditation d'établissement. Elle intéresse soit l'ensemble de l'établissement soit ses unités structurelles et elle a pour but d'évaluer l'organisation et la gestion de l'établissement, l'utilisation des ressources et l'environnement des études.
- Accréditation de programme. Elle intéresse les programmes considérés individuellement, et elle vise à évaluer leur conformité avec la Norme de l'enseignement supérieur, notamment en ce qui concerne l'instruction théorique et pratique et les qualifications du corps enseignant en matière d'enseignement et de recherche. Elle sert également à évaluer la qualité de l'enseignement dispensé aux étudiants, notamment dans le deuxième cycle.

Il existe trois statuts en matière d'accréditation :

- « Accrédité » : cette mention indique que l'établissement ou le programme concernés satisfont aux conditions posées. La notification de la décision comporte parfois un certain nombre de recommandations portant sur les carences mineures à éliminer. L'accréditation reste valable pendant sept ans à compter de la date de la décision.
- « Accrédité sous condition » : cette mention indique que l'établissement ou le programme examinés présentent des carences majeures qui exigent une intervention. Dans ce cas, l'accréditation est accordée pour une

durée de deux ans à compter de la décision. Une fois ce laps de temps écoulé, une nouvelle accréditation s'impose. Le statut d'accréditation sous condition n'est pas renouvelable.

- « Non accrédité » : L'établissement ou le programme présentent des carences majeures préjudiciables à la qualité des connaissances et des compétences acquises par les étudiants.

L'établissement ou la filière qui se voient notifier une décision négative (« Non Accrédité ») peuvent redemander l'accréditation au bout d'un an. Si la demande n'est pas présentée dans un délai de trois ans après la notification de la décision négative ou si le deuxième examen donne lieu lui aussi à une décision négative, l'établissement ou la filière ne peuvent plus procéder à de nouvelles inscriptions ou doivent fermer leurs portes. Lorsque dans une université ou dans un établissement d'enseignement supérieur appliqué plus d'un tiers des programmes font l'objet d'une décision négative, l'agrément leur est retiré et il est mis fin à leur activité. Les établissements d'enseignement supérieur et leurs facultés ne peuvent en aucun cas organiser des enseignements dans une discipline pour laquelle ils ne sont pas accrédités.

Collation des diplômes et des grades

Les universités et établissements d'enseignement supérieur appliqué du secteur public, les *rakenduskõrgkoolid*, ainsi qu'un certain nombre d'écoles professionnelles reconnues par l'État ont le droit de décerner des diplômes et de conférer des grades. Les établissements privés ne peuvent décerner de diplômes nationaux dans une discipline que si la filière correspondante est accréditée. Les établissements privés qui souhaitent dispenser une formation supérieure doivent obtenir au préalable l'agrément du MoE. Toutefois, l'accréditation n'est pas obligatoire. Les établissements d'enseignement supérieur privés doivent néanmoins être accrédités s'ils peuvent pouvoir décerner des diplômes reconnus par l'État.

Conditions d'admission ⁶

L'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur est soumis à un certain nombre de conditions générales et particulières. Il existe deux conditions générales d'accès : le certificat de fin d'études secondaire (*gümnaasiumi lõputunnistus*) et l'attestation de succès à l'examen national (*riigieksamitunnistus*) qui permet de s'inscrire au cursus de Diplôme ou de licence. Sur le premier point, le certificat de fin d'études secondaires peut être obtenu, on l'a vu, soit dans un établissement secondaire de deuxième cycle, soit dans un établissement d'enseignement

professionnel de deuxième cycle (*gümnaasium*) décernant le *lõputunnistus kutse- ja keskhariduse omandamise kohta* (attestation de scolarité professionnelle). Les deux textes de juin 1998 traitant, l'un de l'enseignement professionnel l'autre de l'enseignement supérieur appliqué, stipulent que l'accès à l'enseignement supérieur professionnel (*Kutsekõrgharidus*) est désormais subordonné à l'obtention du certificat de fin d'études secondaires ; dans d'autres filières, les conditions d'admission sont à peu comparables à celles du cursus de Diplôme ou de licence. La qualification que donne le *lõputunnistus keskerihariduse omandamise kohta* est parfois considérée comme l'équivalent du certificat de fin d'études secondaires.

Les conditions particulières varient en fonction de l'établissement et de la spécialité. Il peut s'agir du nombre d'examens, qui va de un à quatre, de leur forme (écrit, oral ou entretien) ou d'autres éléments comme la moyenne obtenue au certificat de fin d'études secondaires ou la note obtenue dans telle ou telle matière. Dans les universités du secteur public, l'admission est fonction du contingent (fixé par décret) prévu par l'État et couvert par la dotation publique. Mais les établissements ont la possibilité d'accueillir en surnombre des étudiants acquittant les droits d'inscription.

Les étudiants souhaitant poursuivre leurs études en Estonie après avoir obtenu une certification universitaire, un diplôme ou un grade à l'étranger doivent s'adresser directement pour se faire admettre ou pour faire reconnaître leur qualification aux coordinateurs du programme ENIC/NARIC. L'Estonie a signé et ratifié la convention du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO sur la reconnaissance des diplômes et des qualifications de l'enseignement supérieur dans l'espace européen (Lisbonne, 1997).

Langue d'instruction

La langue d'instruction est généralement l'estonien (pour 83.7 % des étudiants), mais on trouve de plus en plus de cours dispensés en anglais (3 % des étudiants), alors que certaines universités assurent un enseignement en russe pour la minorité russe d'Estonie (13.7 %).

Financement

L'État finance les universités, ainsi que les établissements d'enseignement supérieur placés sous sa tutelle, essentiellement par le biais d'un texte réglementaire précisant le nombre de places d'études budgétisées. Il finance aussi les bourses d'étude et la couverture sociale des étudiants, certaines actions de recherche, ainsi que diverses fonctions. Les établissements sont autorisés dans certaines conditions à admettre au-delà de leur quota un certain nombre d'étu-

dians payants. L'État finance parfois des places d'études dans l'enseignement privé pour certaines disciplines prioritaires si du moins le programme correspondant est accrédité. Les étudiants à temps plein peuvent tous avoir accès à un prêt étudiant.

La Loi de 1995 sur les établissements d'enseignement supérieur accorde aux universités une autonomie non négligeable tant en ce qui concerne leur stratégie globale que la gestion du budget et des ressources humaines. La tendance est certes à une décentralisation de la gestion pour les autres établissements d'enseignement supérieur, mais ceux-ci restent soumis à un contrôle financier beaucoup plus direct du MoE.

On verra un peu plus loin qu'au moment de l'examen OCDE le MoE envisageait de modifier le financement de l'enseignement supérieur.

Politique scientifique et recherche ⁷

En matière d'activité scientifique, l'Estonie dispose d'une riche tradition qui remonte au xvii^{ème} siècle. Après les bouleversements du xviii^{ème} siècle, l'Université de Tartu s'est acquis un renom international au xix^{ème} siècle. Dès le xix^{ème} siècle, l'importance du savoir et de l'école était largement reconnue en Estonie. En 1991, après le retour à l'indépendance, les professeurs de l'Université de Tartu ont commencé à enseigner en estonien et il a été élaboré une terminologie scientifique en estonien. Dans le même temps, la recherche scientifique s'affirmait dans plusieurs domaines.

Dans les années 20 et 30, l'Estonie s'est acquis une reconnaissance mondiale pour ses travaux dans le domaine de l'astronomie, de la médecine, de la géobotanique et du traitement des huiles de schiste. Créée en 1936, l'Université technique de Tallinn est devenue le centre de la formation technique supérieure et des sciences et techniques. Créée en 1938, l'Académie des Sciences était une institution regroupant des scientifiques éminents, des sociétés et des institutions savantes, vouée à la recherche fondamentale et à la recherche axée sur l'Estonie. En 1939, à la veille de la Seconde guerre mondiale, l'Estonie était dotée des instances de recherche nécessaires au développement du pays. La situation a évolué brutalement avec la guerre et l'occupation soviétique.

Sous le régime soviétique, les organismes scientifiques estoniens, désormais centralisés, étaient guidés par l'idéologie socialiste et le souci de la culture nationale ; l'héritage n'avait que la portion congrue. Certaines branches comme les sciences sociales n'avaient aucune liberté. Mais en dépit du contrôle sovié-

tique, l'Estonie a poursuivi son développement scientifique, notamment dans le domaine des sciences physiques et des sciences naturelles.

L'une des originalités de la politique scientifique soviétique a été la création d'instituts de recherche extra-universitaires. Au niveau du doctorat, les enseignements étaient dispensés pour l'essentiel dans ces instituts et non à l'Université. Les professeurs étaient certes nombreux à occuper un poste dans ces instituts, mais la mission des universités était définie de manière très restrictive – on leur demandait en règle générale de préparer les futurs cadres et techniciens de tel ou tel secteur économique. À l'époque soviétique, c'est l'Académie des sciences qui contrôlait les instituts de recherche et qui appliquait la politique scientifique soviétique.

La grande restructuration du secteur scientifique a débuté en 1988, date à laquelle s'amorce également une dynamique de réforme dans l'éducation. Entre-temps, et surtout depuis le retour à l'indépendance, on cherche essentiellement à réviser le processus de prise de décision dans le domaine scientifique, à réorganiser les établissements de recherche et à réformer le système éducatif.

Il a été adopté en 1997 une loi sur l'organisation de la recherche-développement. Ce texte précise le rôle des institutions gouvernementales et des instances de financement. Il porte notamment création du Conseil pour la recherche et le développement, instance consultative gouvernementale pour la politique scientifique. L'Académie des sciences à la mode soviétique n'existe plus ; elle a été transformée en association honorifique accueillant les chercheurs estoniens les plus éminents. Même si elle n'exerce plus aucun contrôle sur les instituts de recherche, elle joue néanmoins un rôle consultatif pour le niveau de la recherche-développement en Estonie.

Du point de vue de la science et de la recherche, l'évolution la plus notable est sans doute la réintégration de la recherche et des études doctorales au cœur de la mission de l'Université. Plusieurs instituts de recherche gardent certes leur indépendance, mais d'autres sont désormais rattachés à l'Université. Cela se traduit pour les universités par un renforcement notable des capacités de recherche et des ressources intellectuelles.

Questions et observations

Progrès de la réforme

L'Estonie a beaucoup avancé dans la restructuration de son système d'enseignement supérieur depuis les changements majeurs amorcés en 1988. Au

cours de l'examen OCDE, les responsables de l'enseignement supérieur ont insisté sur les avancées suivantes :

- Instauration de principes et de processus démocratiques dans toute l'Université, avec notamment l'élection libre des Présidents et des doyens.
- Mise en place d'un cadre juridique assurant aux établissements l'autonomie, une nouvelle infrastructure de recherche, un cadre d'assurance qualité, et une différenciation marquée du système éducatif.
- Redéfinition du rôle du MoE – d'une gestion administrative rigide sous contrôle du MoE on est passé à une large autonomie en matière de politique universitaire, de gestion interne, de gestion des salaires, des ressources humaines et des budgets, qui se traduit par une capacité d'innovation et une flexibilité permettant de réagir aux tendances du marché de l'emploi.
- Réforme du financement grâce à la formule de la dotation globale aux universités, reconnaissance explicite de la double mission, enseignement et recherche, des universités et suppression des contrôle détaillé ligne par ligne (salaires, etc.) du MoE.
- Levée des contraintes pesant jusqu'alors sur les contenus et la pédagogie, notamment en lettres et en sciences sociales, et suppression dans le cursus des périodes militaires obligatoires.
- Élargissement de la mission des universités : de la définition étroite adoptée à l'époque soviétique on est passé à une formule englobant l'enseignement, la recherche et les services à la collectivité. Reconnaissance de la recherche, qui devient une composante centrale, intégrée, de la mission des universités.
- Diversification du système : du système soviétique fortement spécialisé n'offrant que peu de possibilités de choix on est passé à un système composé de six universités, huit établissements d'enseignement appliqué, six établissements privés et plusieurs autres établissements autorisés à dispenser une formation de niveau supérieur.
- Bouleversement des programmes pour répondre à l'évolution de la demande étudiante et à la nécessité économique de générer un complément de revenu en faisant payer certains étudiants pour compenser le caractère limité du financement public.

- Transformation des universités – avec l'accord et le soutien des pouvoirs publics – en ressources nationales essentielles pour le service à la collectivité et le développement économique.
- Abandon du système soviétique très étroit au profit d'une hiérarchie des diplômes à la fois plus flexible et plus conforme aux modèles occidentaux et aux attentes croissantes (voir Bologne) en matière d'harmonisation des structures en Europe et dans le monde.
- Transformation de l'Académie des Sciences, qui d'organisme de recherche devient société honorifique ; intégration de la recherche dans les universités et création de centres de recherche autonomes, mesure qui a été très bénéfique pour la recherche et qui a renforcé les universités.
- Renforcement de l'enseignement de second et troisième cycle, notamment par l'intégration de la recherche et de l'enseignement au niveau des études doctorales, contrairement à ce qui se passait à l'époque soviétique où celles-ci se faisaient en dehors de l'Université.
- Renforcement marqué de la mission de service, y compris de service à la région, par le biais de l'enseignement ouvert/à distance pour assurer l'accès à l'éducation, de projets de recherche conjoints et d'une collaboration avec les autorités locales et les partenaires sociaux dans tout le pays.

Au moment de l'examen OCDE, on se montrait de plus en plus sensible à l'idée que d'autres mesures devraient être prises si l'on voulait : faire face à l'explosion de la demande ; renforcer les possibilités de formation extra-universitaire ; adopter des critères plus stricts en matière d'assurance qualité ; et réformer le financement. Les dirigeants sont parvenus à faire le consensus sur la vision de « L'Estonie en quête de connaissances » et ils se trouvent désormais confrontés à la nécessité de définir une stratégie concrète pour réduire le hiatus entre cette vision et les réalités actuelles. Voici un certain nombre de questions majeures qui sont apparues au cours de l'examen OCDE.

Problèmes principaux

L'escalade de la demande

L'Estonie est confrontée à une escalade de la demande d'enseignement supérieur. Les mêmes problèmes de capacités, de diversification, de qualité et de financement se posent dans d'autres pays qui passent de l'enseignement éli-

tiste à l'enseignement de masse. La poussée de la demande d'enseignement supérieur est un phénomène mondial : on le constate en Lettonie, en Lituanie et en Estonie, en Europe et surtout dans les pays en développement.⁸

Les tableaux 21 et 22 indiquent les grandes dimensions de l'expansion récente en Estonie.

Tableau 21. Devenir scolaire des diplômés de la filière secondaire générale à temps plein (*Gümnaasium*) en 1993- 98

	1993/94	1994/95*	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Diplômés	8 569	6 650.0	8 787.0	9 435.0	9 551.0	9 216.0
Enseignement professionnel	8 63.0	780.0	929.0	1 094.0	910.0	1 003.0
%	10.1	11.7	10.6	11.6	9.5	10.9
Enseignement technique Post-secondaire	1 179.0	995.0	1 485.0	1 804.0	1 449.0	1 198.0
%	13.8	15.0	6.9	19.1	15.2	13.0
Total de l'enseignement supérieur	3 411.0	2 652.0	3 539.0	4 235.0	5 031.0	5 856.0
%	39.8	39.9	40.3	44.9	52.7	63.5
Diplôme	990.0	650.0	1 016.0	1 614.0	2 046.0	2 597.0
%	11.6	9.8	11.6	17.1	21.4	28.2
Licence	2 421.0	2 002.0	2 523.0	2 621.0	2 985.0	3 259.0
%	28.3	30.1	28.7	27.8	31.3	35.4
Total enseignement supérieur (y compris la filière professionnelle)	5453.0	4427.0	5953.0	7 133.0	7 390.0	8 057.0
	63.6	66.6	67.7	75.6	77.4	87.4

Source : Ministère de l'éducation. Note : * Le fait que le nombre de diplômés soit moins important en 1994 s'explique par l'ajout d'une année 12 dans le cursus des écoles russophones.

Une proportion croissante de diplômés de l'enseignement secondaire s'orientent vers des programmes considérés officiellement comme des filières supérieures ; l'enseignement professionnel a moins de succès.

- La poussée de la fréquentation a été particulièrement spectaculaire au cours des cinq années qui vont de 1994/95 à 1998/99. En 1995/96, 67.7 % des diplômés de la filière secondaire générale (*Gümnaasium*) se sont orientés vers les diverses filières académiques et professionnelles et 40.3 % ont opté pour un cursus de Diplôme ou de licence. En 1998/99, la

proportion de diplômés du secondaire accédant à l'enseignement supérieur est passée à 87.8 %, le cursus de Diplôme et de licence en accueillant pour sa part 63.5 %.

- L'augmentation du taux de fréquentation de l'enseignement secondaire se traduit par une augmentation du nombre de diplômés de la filière générale (*Gümnaasium*), qui passe entre 1995/96 et 1998/99 de 8 787 à 9 216, soit une progression de 4.8 %. Pendant cette même période, le nombre de nouvelles inscriptions dans l'enseignement supérieur est passé, comme l'indique le tableau 22, de 27 234 à 40 621, soit une progression de 49 %.⁹
- C'est le premier cycle qui enregistre la progression la plus marquée – de 11.2 % des diplômés de la filière secondaire générale en 1995/96 on passe à 28.2 % en 1998/99. Les inscriptions dans le cursus de licence progressent également, mais plus lentement – on passe de 28.7 à 35.4 %. Cet écart tient probablement au fait que les universités se montrent plus sélectives à ce palier et que le nombre de places bénéficiant d'un financement public y est plus limité. L'augmentation de la fréquentation du cursus de Diplôme est peut-être également imputable au fait que l'on exige désormais des futurs enseignants qu'ils suivent une formation supérieure.
- Le pourcentage de diplômés de la filière secondaire générale optant pour l'enseignement professionnel, en particulier pour la filière technique et professionnelle post-secondaire, a également diminué pendant cette période, ce qui correspond à la tendance évoquée au chapitre 4.

L'Estonie est également en train de se doter d'un système d'enseignement supérieur nettement plus diversifié. En quelques années, on est passé d'un système caractérisé par une concentration des nouvelles inscriptions dans les universités publiques à un système dans lequel l'enseignement privé et l'enseignement professionnel accueillent des contingents de plus en plus importants. Le changement majeur est représenté par la poussée des universités privées et l'apparition de nouveaux établissements, les « écoles supérieures » d'enseignement professionnel, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

- À partir de 1994/95, les inscriptions dans les universités publiques ont progressé de 22.7 %, mais la part des universités publiques dans les nouvelles inscriptions a diminué, passant de 79.1 % à 60.9 %.
- Les universités privées ont enregistré un rythme de croissance exceptionnel et elles représentent désormais une part importante des effectifs.

Les premières datent de 1995/96 mais entre cette date et 1998/99, leurs effectifs ont progressé de 380.6 % et leur part dans l'effectif global a augmenté de 11.2 %.

- Les inscriptions dans les écoles supérieures, publiques ou privées, ont également progressé durant cette période, mais la progression a été plus rapide dans l'enseignement privé. L'enseignement public a pour l'essentiel préservé sa position, mais les écoles supérieures privées représentaient en 1998/99 14.6 % de l'effectif total.
- Les inscriptions ont également progressé dans les écoles professionnelles proposant une formation officiellement assimilée à une formation supérieure, mais leur part dans l'effectif global reste faible (4.4 %).

Les données ventilées par niveaux (Tableau 22) font apparaître une progression à tous les paliers du système, notamment au niveau du Diplôme. Les inscriptions en année de Diplôme représentaient 33.8 % des effectifs du cursus de licence en 1995/96, ce chiffre passant à 69 % en 1998/99.

La progression a été plus lente dans le cursus de maîtrise, ce qui donne à penser, comme l'indiquent les examinateurs, que la demande de diplômés à ce palier n'est pas encore développée sur le marché de l'emploi. La progression des effectifs du cycle doctoral résulte pour une part de la décision qui a été prise de retirer ce secteur aux instituts de l'ancienne Académie des Sciences soviétique et de le confier à l'Université.

En résumé, la poussée de la demande se manifeste à tous les paliers, mais les statistiques font apparaître un gonflement de la demande au palier « moyen » – c'est à dire aux niveaux CITE 5A et 5B, et, à un degré moindre, au niveau 4B – secteurs dans lesquels le système estonien apparaît comme particulièrement peu développé. Les prestataires privés sont de plus en plus nombreux à se présenter sur le marché avec des programmes concurrentiels répondant mieux à la demande que ceux des écoles supérieures publiques et des autres prestataires publics.

Diversification et renforcement du secteur non universitaire

Au cours de leur intervention, les examinateurs ont entendu s'exprimer à maintes reprises les préoccupations suscitées par l'explosion de la demande et l'absence de diversification – notamment par l'absence, au niveau de l'enseignement supérieur appliqué, d'un système capable d'attirer les étudiants et de les accueillir convenablement. Un observateur prédit l'apparition imminente d'un chômage structurel chez les diplômés d'Université du fait que l'offre d'enseigne-

ment académique est excédentaire par rapport à la demande du marché du travail. A l'époque soviétique, les effectifs de la filière générale et ceux de la filière professionnelle étaient pour le cycle secondaire dans un rapport de 50-50 ; on est actuellement à 30-70 et on serait à 10-90 si les élèves étaient totalement libres de leur choix. Dans un récent document de stratégie, le MoE souligne que la filière académique de l'enseignement supérieur attire traditionnellement une part très importante du public étudiant en Estonie. Le MoE estime que la progression constante, dans la cohorte des élèves arrivant en fin de scolarité secondaire, des candidats à la filière académique de l'enseignement supérieur n'est pas sans danger.¹⁰

On comprend en partie le problème lorsqu'on songe aux ambiguïtés en matière de programmes et de certifications entourant la distinction entre la filière générale et la filière professionnelle au niveau « intermédiaire » (CITE 3A/B) et entre la filière académique et la filière appliquée au niveau supérieur (CITE 5A/5B). Ce qui se passe apparemment, c'est que les établissements proposant un cursus de niveau CITE 4B se sentent de plus en plus poussés à proposer une formation de niveau 5B. Les élèves s'inscrivant dans le cursus correspondant escomptent désormais que les références ainsi acquises seront assimilées à un diplôme de niveau CITE 5A (filière académique ou filière appliquée). En d'autres termes, les établissements publics ou privés sont de plus en plus nombreux à proposer – ou à demander l'autorisation de proposer – un cursus supérieur du niveau du « Diplôme », alors qu'il existe entre eux de très grosses différences de capacités et de qualité. Les pressions entraînant cette évolution proviennent tant de la demande étudiante que du « prestige » dont jouit l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement professionnel.

L'escalade de la demande et la multiplication des prestataires font peser des contraintes exceptionnelles sur le corps enseignant. Les nouveaux prestataires, notamment privés, recourent massivement à la collaboration à temps partiel d'enseignants venus d'un établissement public qu'ils recrutent en tirant avantage de la faiblesse de leur rémunération dans leur poste régulier. La pression est particulièrement forte dans les disciplines très demandées comme le droit, la gestion, l'économie, les langues vivantes et l'informatique/technologies de l'information. Certains établissements publics comme l'Université de Tartu ont trouvé la parade. Les universités ont en effet la possibilité de recruter, au-delà du contingent financé par l'État, un certain nombre d'étudiants payants. Certaines universités comme celle de Tartu profitent de l'augmentation du nombre des inscriptions (y compris parmi le public de l'Université ouverte) pour accroître leurs recettes, compenser les insuffisances du financement public, augmenter les salaires du personnel enseignant et réduire l'attrait d'une activité extra-universitaire. Le contrat de travail stipule d'ailleurs que les enseignants doivent faire état de cette activité. Tartu

profite de la flexibilité acquise avec l'autonomie pour payer des salaires plus élevés dans les disciplines très demandées – pratique susceptible d'entraîner des tensions entre les départements à forte demande et les départements à faible demande (et par définition, entre l'économie ancienne et la nouvelle économie).¹¹

Les établissements puissants comme l'Université de Tartu ont beau adopter ce type de stratégie interne, le problème plus large de la dispersion des ressources enseignantes limitées reste tout de même un gros problème pour l'Estonie. L'augmentation du nombre des établissements, publics ou privés, aspirant à dispenser une formation de niveau universitaire, ne fait que l'aggraver.

Les examinateurs ont appris que l'Estonie envisageait – ou était en train – de mettre en place des solutions originales pour traiter le problème de la diversification et de l'amélioration de la qualité du réseau au niveau non universitaire – essentiellement au niveau CITE 5B. Elle a appliqué jusqu'ici en gros deux stratégies. Premièrement, au cours des cinq dernières années, plusieurs écoles supérieures ou collèges d'enseignement professionnel jusqu'alors autonomes ont été absorbés par une université. L'Université de Tartu s'est ainsi dotée de trois collèges (*kolhedzhid*) – Narva, Pärnu et Türi. Ces établissements sont désormais des composantes à part entière d'un réseau national dans lequel s'inscrivent également les centres et les services de soutien de l'Université ouverte (voir ci-dessous). Le collège de Pärnu propose des formations du niveau du Diplôme (CITE 5B) en gestion d'entreprise, travail social gestion hôtelière et tourisme. Le Narva College, ancien Collège de formation des maîtres de Narva (École supérieure - *Kõrgkool*), est rattaché depuis juillet 1999 à l'Université de Tartu. Cette nouvelle unité a conservé sa mission, la formation des maîtres, et elle met toujours l'accent sur les besoins de la population régionale, qui est majoritairement russophone, mais elle va également devenir le centre culturel du comté d'Ida-Viru et du nord-est de l'Estonie.

On peut prendre comme autre exemple l'Université des sciences de l'éducation de Tallinn qui depuis 1998 est responsable du Collège Haapsula dans la région de Lääne au nord-ouest de l'Estonie. Il s'agit d'un établissement créé à partir de deux anciennes écoles normales (*Lääne Opetajate Seminar* et *Haapsula Pedigoodiline*). Désormais encadré par l'Université, il a pour vocation de proposer une formation du niveau du Diplôme à l'enseignement élémentaire, à l'informatique et aux technologies de l'information. Il assure une prestation de services et un soutien aux écoles locales et il fonctionne comme centre de ressources (notamment pour les TIC).

De l'avis des examinateurs, le fait de tirer parti de l'expérience d'autres pays et de lier le sort des collèges régionaux à celui des universités présente

plusieurs avantages. Le college y gagne une expertise académique, un soutien à l'instruction, une technologie et une technique de gestion budgétaire qu'il n'aurait guère pu se procurer par ses propres moyens. Il devient un point de contact important entre l'université qui l'encadre et la région. Il peut se transformer en centre de soutien pour l'enseignement ouvert/à distance et se rapprocher des écoles et des collectivités locales pour des actions de formation continue et d'assistance technique. D'un point de vue pratique, l'Université y gagne une possibilité de recettes supplémentaires (droits universitaires et autres prestations) et des contacts politiques importants au niveau local et régional. Quant aux collectivités locales, elles profitent du prestige et du renom de l'Université qui parraine le college.

En dépit de ces points positifs, les examinateurs souhaitent attirer l'attention sur les dangers pour les colleges d'un contact trop étroit avec la culture extrêmement académique et spécialisée du corps enseignant universitaire. Les grands colleges proposant un cycle professionnel doivent entretenir des rapports horizontaux avec les employeurs et la région concernés. Leur programme se doit d'intégrer pleinement les enseignements théoriques et les possibilités d'application pratique. Les rapports verticaux avec l'Université les « tirent vers le haut », ce qui peut être préjudiciable à leur mission si l'on ne prend pas de contre-mesures.

L'autre formule en cours d'application est la consolidation, la fusion ou le regroupement d'établissements spécialisés de taille relativement réduite, ayant la même zone de recrutement, pour former une entité de dimensions plus importantes. Au moment de l'examen, on envisageait plusieurs configurations possibles pour des établissements de Tallinn et du sud de l'Estonie. Le Document théorique sur l'enseignement professionnel adopté en 1998 (voir Chapitre 4) souhaiterait pour les établissements d'enseignement supérieur professionnel un effectif minimum de 1 000 étudiants. Dans une perspective comparative, les examinateurs sont d'accord pour dire que dès l'instant où les établissements sont censés fonctionner de manière autonome, sans lien avec l'université, il faut qu'ils soient de taille suffisante pour pouvoir mobiliser les ressources académiques de base (corps enseignant, moyens pédagogiques, informatique, etc.) en réalisant des économies d'échelle.

Les « collèges » indépendants ont un avantage sur les établissements contrôlés par une université : ils sont en mesure de développer une culture, des programmes et des rapports horizontaux avec les employeurs et le marché de l'emploi sans être soumis à la pression « académique » éventuellement préjudiciable qui vient de l'association avec une université. L'Estonie est un pays plutôt rural, et il est donc important de créer des réseaux de colleges

pour assurer une prestation de services dans les régions où une entité de taille importante n'est tout simplement pas envisageable. Par ailleurs, même si ces établissements gardent leur « indépendance », il faut encourager le développement d'alliances fortes avec les universités. L'enseignement ouvert/à distance (voir ci-dessous), devrait permettre à un nombre croissant d'étudiants, où qu'ils soient inscrits, d'accéder à des enseignements et à des modules proposés ailleurs en Estonie, voire dans les pays nordiques, en Europe et dans le monde.

L'OCDE soutient sans réserve l'action actuelle du MoE par rapport à ces formules et à d'autres qui visent à renforcer le réseau de « collèges » sur tout le territoire estonien. La mise en réseau est indispensable si l'on veut satisfaire la demande d'accès des étudiants, qui est en progression, et les besoins futur du marché national de l'emploi. Compte tenu de la diversité du pays, le recours à des formules mixtes s'impose.

Les examinateurs recommandent toutefois que l'Estonie veille tout particulièrement à la coordination entre les établissements, les centres, les antennes et autres instances assurant une prestation à la même collectivité locale ou à la même région. Au niveau régional, la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur, les centres régionaux de formation continue des maîtres évoqués au Chapitre 3 et les centres de formation professionnelle évoqués au chapitre 4 revêt une importance particulière. Le risque est de voir les différentes entités (rattachées chacune à une université ou à un réseau différents) se faire concurrence pour se procurer des étudiants, des ressources et un soutien politique. Une certaine émulation est souhaitable – surtout si elle permet d'améliorer la qualité des prestations. Mais à l'ère de l'enseignement ouvert/à distance et du recours de plus en plus important aux TIC, il convient de privilégier la collaboration et les alliances stratégiques – si l'on veut localement assurer l'accès aux meilleures prestations. Un collège rattaché à une université pourrait fort bien par exemple accueillir des programmes d'enseignement ouvert/à distance proposés par un collège « polytechnique » indépendant ou des programmes étrangers issus d'un consortium Pays Baltes-Pays nordiques.

Le développement de la coordination et de la collaboration régionales dépend souvent de la politique de financement adoptée par l'État. La dotation aux établissements devrait prendre en compte, outre l'importance de l'effectif étudiant, le degré de collaboration avec d'autres établissements en vue d'assurer aux étudiants, aux employeurs et aux collectivités locales une prestation efficace et de très haute qualité. Les examinateurs recommandent que ce point reçoive toute l'attention qu'il mérite au moment de la révision de la politique de financement actuelle (voir ci-dessous).

Les examinateurs jugent également positive l'action menée par le MoE pour resserrer les dispositions de la Norme de l'enseignement supérieur par rapport à l'accréditation. Plusieurs personnes interrogées durant l'examen ont déclaré que les critères n'étaient pas suffisamment stricts pour endiguer la prolifération de prestataires pour le moins douteux. On verra plus loin que ce problème risque de s'aggraver dès l'instant où la formule du télé-enseignement se généralisera. Il faut des critères plus stricts à la fois pour les établissements et pour les cursus. Il ne faut pas – et c'est une exigence de base – accorder l'accréditation à un programme si l'établissement ne peut pas apporter la preuve qu'il a à sa disposition des enseignants à temps plein qui s'y consacrent. On peut semble-t-il raisonnablement exiger que la moitié au moins du corps enseignant travaille à temps plein et n'ait pas (ou très peu) d'obligations de service vis-à-vis d'un autre établissement. Dans l'un des établissements visités par les examinateurs, l'instruction académique est assurée dans sa quasi totalité par des professeurs venus de l'université voisine. Il s'agit là certes d'une formule pratique et qui peut éventuellement mobiliser des ressources d'enseignement sous-exploitées et éviter des redondances. Le corps enseignant universitaire n'en doit pas moins assumer la responsabilité pleine et entière du programme et ne pas s'engager à élaborer les programmes intégrés intéressant les collèges d'enseignement professionnel. Il faut que l'établissement donne des gages sur ce point avant de se voir accorder l'accréditation.

Apprentissage ouvert/à distance et nouvelles modalités d'instruction

L'apprentissage ouvert/à distance peut se révéler très utile pour l'Estonie si elle souhaite faire face au moins en partie à la poussée de la demande et prolonger son offre de formation à l'intention des adultes et des collectivités locales dans tout le pays. Les dirigeants ont conscience de l'importance de cet outil dont le rôle est décisif pour la mise en place de cet apprentissage tout au long de la vie impliqué par la vision de « l'Estonie en quête de connaissances », vision à laquelle adhèrent le Conseil académique de la Présidence le Forum de l'éducation, et le MoE. Le Scénario 2015 pour l'éducation en Estonie évoque :

Un apprentissage tout au long de la vie devenu un véritable mode de vie inspirant la quasi totalité des activités. Les communautés apprenantes d'Estonie jouent un rôle d'éclaireurs dans le domaine de l'apprentissage et de l'enseignement, y compris dans une perspective mondiale.¹²

Le rapport du PNUD sur le programme Tiger Leap (voir Chapitre 3) évoque le défi que constitue

« ...une extension de Tiger Leap visant à créer un contexte de développement pour l'ensemble de l'Estonie et pour l'apprentissage à vie universel grâce aux technologies modernes de l'information. Un environnement d'apprentissage ouvert, une extension des possibilités de communication et la libre offre de services correspondant aux intérêts publics et privés créeraient sans nul doute de nouvelles possibilités pour les gens, les régions, les entreprises et l'État ». ¹³

Plusieurs établissements d'enseignement supérieur jouent un rôle moteur dans la mise en place d'un enseignement ouvert/à distance. Les plus actifs sont les grandes universités publiques (Université de Tartu, Université de technologie de Tallinn et Université des sciences de l'éducation de Tallinn) et deux établissements privés, l'Université internationale Concordia et l'École de gestion d'Estonie. Les universités publiques ont toutes mise en place une « Université ouverte » (*Avatud ükooli*). En milieu universitaire, l'apprentissage ouvert/à distance joue un rôle de plus en plus important dans l'offre d'enseignement supérieur sur tout le territoire, dans l'offre de formation continue des enseignants, dans les enseignements universitaires et parfois dans les formations diplômantes.

Le programme plurinational Phare pour l'éducation à distance a joué un rôle de catalyseur dans le développement de l'enseignement ouvert/à distance en Estonie ; il constitue le complément (et il reçoit le soutien) des récentes initiatives stratégiques prises à l'échelon des pouvoirs publics et des établissements. ¹³

Étant donné la diversité des programmes et des prestations et le recours aux technologies modernes de l'information et de la communication dans l'instruction (TIC), le taux de fréquentation tel qu'il ressort des statistiques officielles ne traduit peut-être que partiellement la progression de l'enseignement ouvert/à distance. Le Service statistique estonien ne prévoit pas de rubrique séparée pour ce type d'études. Mais ses données indiquent tout de même une progression de 140.4 % dans la fréquentation des « cours du soir » entre 1994/95 et 1998/99 et un recul de 23.9 % dans la fréquentation des « cours par correspondance ». On peut en tirer la conclusion qu'il s'est produit un déplacement d'accent notable dans les formes atypiques d'enseignement supérieur : les cours « par correspondance » de l'époque soviétique cèdent la place à d'autres modalités d'enseignement et d'apprentissage (voir Tableau 22).

L'Université de Tartu a inscrit l'enseignement ouvert/à distance au cœur de sa mission redéfinie de service à la collectivité, qui constitue le complément de son activité d'enseignement et de recherche. A ses débuts, la mission de service à l'Estonie occupait certes une place importante, mais cette mission a été lar-

gement abandonnée à l'époque soviétique. Le plan de développement prévoit un engagement fort de l'établissement dans l'amélioration de l'éducation, de la qualité de vie et de l'économie de toutes les régions d'Estonie.

L'action entreprise dans le cadre de cette mission a porté initialement sur la formation continue des adultes et sur la mise en place :

«[D']un système d'apprentissage tout au long de la vie assurant l'accès à l'éducation à tous les membres du corps social quels que soient leurs antécédents sociaux ou éducatifs, leur lieu de résidence ou leur âge et permettant des transitions souples de l'emploi à l'étude ou du chômage à l'étude, puis à l'emploi.»¹⁶

L'offre d'éducation des adultes et de formation continue va des programmes destinés aux diplômés de l'enseignement secondaire souhaitant préparer l'examen d'entrée à l'Université aux programmes de perfectionnement professionnel destinés aux diplômés en fin d'études. Une importance particulière est accordée au perfectionnement professionnel des maîtres. L'Université s'intéresse tout spécialement à l'enseignement par les TIC. L'enseignement virtuel y est considéré comme très important parce qu'il permet d'atteindre les étudiants dans tout le pays ; ceux-ci peuvent travailler à l'heure et dans le lieu qui leur conviennent sans avoir à faire le déplacement de Tartu.

Plusieurs actions relevant de la mission de service à la collectivité sont désormais placées sous la responsabilité directe du Vice-président de l'enseignement ouvert et à distance. Les activités de l'Université ouverte sont organisées, coordonnées et soutenues par 4 centres.

- Le Centre d'éducation à distance, qui coordonne les formations diplômantes et l'éducation des adultes.
- Le Centre Phare d'éducation à distance, qui conçoit et applique les méthodes nouvelles d'éducation à distance.
- Le Centre de développement régional, qui assure les contacts entre les facultés et les comtés, organise les journées d'orientation, les cours, les conférences, et les séminaires dans les comtés et qui gère l'activité des anciens élèves.
- Le Centre Multimedia, qui a pour mission de créer un environnement pédagogique informatisé, d'élaborer et de publier les documents de

recherche et le matériel pédagogique et d'organiser les conférences vidéo, télévisées et radiophoniques.

L'Université ouverte propose toute une gamme de formations diplômantes ou non diplômantes conçues pour répondre aux besoins extrêmement diversifiés du public étudiant. La part des enseignements par TIC est certes en progression, mais l'université cherche à maintenir une part d'enseignement présentiel dans la plupart de ses formations. Par le biais du centre régional de développement, elle est parvenue à mettre en place dans tout le pays un réseau impressionnant d'antennes locales et de services de soutien aux étudiants.

L'Université ouverte propose au total 50 formations dans ses facultés et ses collèges. On recensait au début de l'année 2000 13 cursus de Diplôme intéressant environ 1 000 étudiants et 18 cursus de premier cycle accueillant plus de 900 étudiants. Il existe 11 cursus de maîtrise, où sont inscrits quelque 300 étudiants et 4 sections d'études doctorales, avec 5 étudiants. L'effectif global se situe autour de 2 150 étudiants, soit 16 % de l'effectif total de l'Université de Tartu, qui est de 12 000 étudiants.

Le Programme plurinational Phare a parrainé la création du Centre d'éducation à distance Phare de l'Université de Tartu. Ont également contribué à sa création l'État, les collectivités locales, les ONG et les étudiants eux-mêmes.¹⁷

Les actions menées à l'Université de Tartu figurent parmi les plus ambitieuses du secteur universitaire public. Les examinateurs notent toutefois que d'autres établissements, notamment l'Université technique de Tallinn et l'Université des sciences de l'éducation de Tallin, jouent également un rôle moteur dans le développement de l'enseignement ouvert/à distance, particulièrement pour l'application des TIC aux nouvelles formules pédagogiques, à la gestion et à l'instruction. Ces établissements ont participé très activement au Programme plurinational Phare et à d'autres projets internationaux comme celui du Conseil des pays nordiques. L'antenne nationale du Programme plurinational Phare se trouve à l'Université technique de Tallinn ; c'est l'un des satellites de la Fondation Archimède, entité rattachée au MoE comme on l'a vu précédemment, qui assure la coordination nationale des programmes européens comme Socrate, Tempus et Leonardo.

Deux centres d'enseignement ouvert/à distance ont été créés par l'intermédiaire du Programme Phare, l'un à l'Université de Tartu, comme on vient de le voir, l'autre sous forme de projet commun avec le Centre de formation continue de l'Université technique de Tallinn, de l'Université des sciences de l'éducation

de Tallinn et de l'École de gestion d'Estonie. Les centres Phare sont dotés d'infrastructures technologiques modernes et utilisent, pour l'enseignement et la coordination, Internet, le Web et les conférences vidéo par ISDN.

Les quatre établissements associés au Programme Phare ont mis en place leur programme d'enseignement ouvert/à distance au cours des trois ou quatre dernières années. Cette action a été soutenue notamment par le programme d'investissement stratégique des établissements eux-mêmes et par le programme Phare. Quatre formations ont été élaborées en 1999 avec l'aide du Programme Phare ; le Centre de formation continue de l'Université technique de Tallinn a mis en place un cours sur l'éducation à distance et un cours sur le droit et la gestion de l'environnement ; l'Université des sciences de l'éducation un bloc pédagogique en cinq modules sur la technologie de l'éducation ; et l'École de gestion d'Estonie une « Introduction à l'entreprise ».

L'Université des sciences de l'éducation de Tallinn s'intéresse activement à la formation des maîtres, qu'il s'agisse de méthodes traditionnelles ou de méthodes novatrices impliquant un recours aux TIC (cours sur le Web, formation des enseignants à l'utilisation de la nouvelle technologie, etc.). Elle participe également au projet Pays nordiques-Pays baltes pour la formation des maîtres avec le soutien du Conseil des pays nordiques.

Les examinateurs jugent très positif le projet estonien d'extension de l'enseignement ouvert/à distance, ainsi que les autres actions visant à améliorer l'accès et l'utilisation des TIC et des formules pédagogiques nouvelles. Ils craignent toutefois que l'Estonie ne soit amenée à infléchir encore sa politique si elle veut que l'enseignement ouvert/à distance – et la vision beaucoup plus ambitieuse de l'apprentissage tout au long de la vie – passent de la périphérie au cœur des universités et des autres établissements. La Loi sur l'enseignement supérieur ne fait ainsi aucune distinction entre l'enseignement à distance et les formats pédagogiques traditionnels. Les options stratégiques en matière d'assurance qualité que traduisent la Norme de l'enseignement supérieur et les dispositions relatives à l'accréditation des établissements restent très marquées par la tradition. Le processus d'accréditation ne permet guère de prévenir les abus les plus graves ou de promouvoir les initiatives de haut niveau.

La politique publique en matière de financement n'incite guère à des réformes de fond. Les critères de répartition des crédits aux établissements favorisent les disciplines universitaires traditionnelles et l'enseignement sur site. Certains éléments de cette politique ont joué – parfois involontairement – un rôle de catalyseur dans le développement de l'enseignement ouvert/à distance. Les limites très strictes imposées à ce financement, la possibilité

donnée aux établissements d'inscrire (sous certaines conditions) des étudiants payants et l'autonomie des universités, qui leur permet d'adopter leurs propres orientations, autant d'éléments qui se sont combinés pour inciter fortement les universités à développer l'enseignement ouvert/à distance afin de se procurer un complément de recettes. L'augmentation des effectifs par le biais de cet enseignement apporte le complément de revenu indispensable pour augmenter le salaire des enseignants et procéder aux améliorations urgentes des infrastructures. En outre, l'existence d'un financement public pour l'éducation des adultes (3 % de la masse salariale) alimente de toute évidence la demande d'enseignement ouvert/à distance.

Les examinateurs n'en sont pas moins d'avis que l'Estonie se doit d'aller très au-delà de ces mesures assez « indirectes » si elle veut soutenir l'enseignement ouvert/à distance et l'apprentissage tout au long de la vie. Le Graphique 13 présente une vue synthétique des évolutions envisagées par les pays de l'OCDE compte tenu du nouvel environnement. La philosophie dont s'inspire « L'Estonie en quête de connaissances » les changements progressifs induits par Tiger Leap et les actions en matière d'enseignement ouvert/à distance évoquées précédemment s'accordent parfaitement avec les orientations indiquées dans la colonne « EVOLUANT VERS » du graphique 13. Or, la stratégie publique privilégie toujours largement les modalités d'instruction indiquées dans la colonne « SITUATION DE DEPART ». L'OCDE souhaiterait vivement que l'Estonie se livre à un examen approfondi de la législation et de la réglementation publiques, ainsi que de ses autres dispositifs – notamment en matière de financement et d'assurance qualité – pour voir les changements susceptibles de créer l'environnement politique indispensable pour que l'apprentissage ouvert/à distance et l'apprentissage tout au long de la vie passent du statut de visions à celui de réalités.

Réformes de l'enseignement et de l'apprentissage au sein des établissements

Les examinateurs ont souligné à plusieurs reprises dans le présent rapport l'existence en Estonie d'efforts de prospective et d'initiatives visant à transformer l'enseignement et l'apprentissage – à « recentrer » l'apprentissage et à abandonner l'instruction théorique, didactique, traditionnelle au profit d'une approche active, intégrée et interdisciplinaire. Mais ils ont retiré de leurs entretiens et de leurs visites d'établissements en cours d'examen le sentiment que le vécu de la plupart des étudiants inscrits dans une université, un collège ou un autre établissement n'évolue que lentement. La spécialisation reste de règle et il ne semble pas que l'on progresse vraiment sur la voie d'une compréhension – et encore moins d'un consensus – sur les questions « transversales » comme celle de la formation générale. La mission redéfinie de l'Université présente certes de nombreux aspects positifs, mais il n'est pas exclus par ailleurs

qu'elle tende à éloigner les enseignants de l'enseignement – surtout lorsque la mission de recherche ne bénéficie pas d'un soutien extra-universitaire (privé et international de préférence). Si l'établissement n'a pas de véritable leadership et n'adopte pas expressément la stratégie adoptée par plusieurs universités, le corps enseignant est poussé à renforcer l'aspect théorique traditionnel des enseignements et il devient moins disponible pour les applications, le travail interdisciplinaire et le service à la collectivité.

Il s'agit là de problèmes auxquels sont confrontées de nombreuses universités de par le monde. Les solutions ne sont pas faciles à trouver, surtout dans le cas de l'Estonie qui vient de franchir un pas important en rétablissant la mission de recherche de ses universités. Les examinateurs craignent notamment qu'au sein même des universités on ne consacre qu'un effort limité au développement et au renouvellement des ressources humaines – particulièrement la capacité du corps enseignants à recourir aux méthodes pédagogiques nouvelles. Il faut développer les compétences de direction et prévoir des incitations internes et externes si l'on veut que le corps enseignant accorde moins d'attention à la gestion quotidienne de ses obligations en matière de recherche et d'enseignement et s'intéresse au problème plus vaste de l'avenir de l'enseignement et de l'apprentissage. L'enseignement à distance a par exemple des retombées intéressantes, dans la mesure où il donne l'occasion, du moins à certains membres du corps enseignant, de se familiariser avec de nouvelles méthodes, avec de surcroît la perspective d'un complément de financement.

Comme on le soulignait au chapitre 3, les universités auront du mal à jouer un rôle moteur dans la préparation de la génération future d'enseignants se destinant à l'enseignement élémentaire et secondaire si les paramètres de l'enseignement n'évoluent pas. Les examinateurs souhaiteraient vivement qu'au niveau des pouvoirs publics et des établissements on privilégie une évolution de la pédagogie et de l'apprentissage au sein même des établissements d'enseignement supérieur, car c'est par là que passe le renforcement du rôle des universités dans la formation de la prochaine génération d'enseignants et de chefs d'établissement en milieu scolaire.

Financement, gouvernance et transparence

Comme le font remarquer les examinateurs, les problèmes de financement, de gouvernance et de transparence sont liés. La politique de financement (notamment la répartition des crédits aux établissements et les droits universitaires) est l'un des outils les plus efficaces dont dispose la puissance publique pour peser sur les orientations du système d'enseignement supérieur. La gou-

**Graphique 13. Vue synthétique des évolutions de la demande
d'enseignement tertiaire et des modalités de cet enseignement**

SITUATION DE DÉPART :

ÉVOLUANT VERS :

Statut d'étudiant défini largement par la fréquentation d'un établissement (public, privé, spécialisé, professionnel).

Statut d'apprenant défini par les caractéristiques individuelles et les objectifs de formation quel que soit le prestataire.

Prestation assurée essentiellement par les collèges et universités sous forme d'enseignements traditionnels sur site, (présentiels, classes/cours/ mémorisation).

Élargissement de la gamme des prestataires, qui inclut désormais les entreprises et les individus.

Parcours universitaire obéissant aux rythmes traditionnels : heures d'horloge, UV semestrielles, semestre, année universitaire.

Parcours universitaire défini en totalité ou en partie par l'évaluation de la compétence.

Unités pédagogiques définies essentiellement par rapport aux programmes et aux cours en termes d'unités de valeur.

Unités pédagogiques définies par le module (plus petit que le programme, mais plus important que le cours) associé à un ensemble de compétences.

Fréquentation liée à l'accès (financier et intellectuel) à une place dans un établissement existant (notamment dans un établissement proposant des enseignements et des services traditionnels sur site).

Fréquentation liée aux possibilités d'accès à un prestataire ou à d'autres formules pédagogiquement pertinentes, géographiquement accessibles et commodes en termes d'horaire and et de modalités d'instruction (facilité d'accès et technologies de soutien).

Prestation liée à un « établissement » regroupant les missions traditionnelles (conseil, mentorat programmes, enseignement, évaluation, certification) et l'essentiel des services de soutien (bibliothèque, orientation par exemple).

« Démultiplication » de la prestation, avec externalisation de certaines fonctions (élaboration des contenus, conception et présentation des modules) et renforcement local d'autres fonctions (mentorat, conseil, accès aux prestations technologiques et au soutien académique).

Source : Aims C. McGuinness, Jr., State Postsecondary Education Sourcebook. Denver : Education Commission of the States, 1998, p. 9.

vernance détermine les responsabilités en matière de répartition, de gestion et d'utilisation des ressources. Les examinateurs n'ont pas analysé dans le détail le système de financement estonien. Mais en cours d'examen ils ont entendu s'exprimer à maintes reprises le souhait d'un changement dans la politique actuelle. Voici présentés de manière synthétique les points soulevés et les suggestions sur les mesures qui de l'avis des examinateurs mériteraient d'être envisagées.

La satisfaction de la demande d'enseignement supérieur et les autres priorités comme le développement d'une infrastructure de recherche concurrentielle entraînent un coût tel que la puissance publique ne peut raisonnablement envisager de l'assumer dans le cadre du dispositif actuel. L'augmentation du financement public est certes prioritaire, mais les modalités du financement de l'enseignement supérieur sont peut-être aussi importantes que son niveau.

Le système est désormais largement tributaire des droits acquittés par les étudiants, moins du fait d'un choix politique conscient que des contraintes de la réalité économique. La question de l'augmentation des droits d'étude crée des tensions dans beaucoup de pays et le débat est largement déterminé par l'histoire et la culture nationales. En Estonie, les droits d'études représentent déjà une source importante de revenu dans la plupart des établissements, puisque ceux-ci ont la possibilité d'admettre des étudiants payants en dehors du contingent de places financées par l'État. Compte tenu du caractère très limité du financement public, les recettes provenant ces droits sont essentielles pour améliorer le salaire du corps enseignant, les infrastructures ou la qualité. L'un des arguments qui plaident en faveur d'une extension de l'enseignement ouvert/à distance est le fait que les droits d'inscription correspondants créent des recettes. Le secteur privé, qui progresse, est largement financé par les droits d'études (sauf lorsque l'État finance un contingent de places dans certaines filières accréditées bien précises).

Les examinateurs craignent que la politique de financement par péréquation ne pose à l'Estonie un grave problème d'égalité des chances. L'accès aux places d'étude financées par l'État est fondé sur des critères de mérite scolaire (formule adoptée dans la plupart des pays de l'OCDE) qui ne prennent pas en compte la situation économique et la solvabilité de l'intéressé. Le contingent de places financé par l'État est obligatoirement limité, si bien que les étudiants ayant le niveau académique requis sont de plus en plus nombreux à devoir acquitter des droits. Il en résulte une différence très marquée entre ceux qui ne paient pas de droits et ceux qui doivent les assumer en totalité, différence qui n'a pas pour contrepartie une différence de niveau ou, du point de vue des priorités l'État, une perspective d'avantage une fois le diplôme acquis.

Les examinateurs prennent acte du fait que l'Estonie dispose d'un système de prêts étudiants et que l'État « efface » la dette des étudiants qui acceptent ensuite certains emplois (nomination dans une école rurale par exemple). Ils n'ont cependant pas le sentiment que les modalités de remboursement reflètent les différences de situation économique.

En outre, le dispositif de financement s'oppose semble-t-il à l'amélioration de l'efficacité et au déploiement des ressources publiques en fonction des priorités nationales. Les filières très demandées (comme le droit, la gestion, les langues vivantes et l'informatique) offrent la perspective de revenus beaucoup plus importants que les filières moins demandées (il s'agit généralement des sciences physiques et des disciplines associées au régime précédent). D'autres disciplines ou filières (beaux-arts, lettres et éducation) créent parfois elles aussi moins de recettes à partir des droits d'études compte tenu de la faiblesse relative de la rémunération sur le marché de l'emploi. On peut supposer que certains établissements vont avoir des revenus non négligeables alors que d'autres, notamment en milieu rural et dans les petites villes, ne seront pas en mesure de se procurer des revenus.

La répartition des crédits publics entre les disciplines et les filières évolue théoriquement dans le temps en fonction des priorités nationales et de la demande étudiante. Mais en Estonie comme dans d'autres pays, cette évolution ne suit généralement pas l'évolution du marché car on veut éviter une modification trop brutale du financement accordé aux établissements et aux filières. Cela risque de se traduire par un hiatus de plus en plus marqué entre les priorités nationales et l'attribution des crédits.

Les établissements sont souvent armés pour faire face à ces déséquilibres internes, si du moins ils disposent de l'autonomie, de la flexibilité et de l'expertise requises – et s'ils sont soutenus par leur corps enseignant. Mais du point de vue des pouvoirs publics, le problème réside dans le fait que les décisions de l'établissement ne concordent pas nécessairement avec les priorités nationales. Il a été signalé aux examinateurs des écarts notables d'un établissement à l'autre, car tous n'ont pas l'autorité et les capacités de gestion suffisantes pour traiter ces tensions internes. L'autonomie universitaire leur donne pourtant en matière de gestion des ressources une marge de manœuvre beaucoup plus importante que celle des établissements d'enseignement professionnel ou appliqué, mais certaines universités ont de toute évidence davantage d'expérience que d'autres.

Même si l'Estonie devait s'en tenir à sa politique actuelle en matière de financement, les examinateurs recommandent que le développement des capacités de gestion des établissements soit considéré comme prioritaire. On a déjà évoqué la solution consistant à regrouper les petites entités pour former des

établissements ou des complexes plus importants : il importe que l'Estonie crée des entités disposant du potentiel nécessaire pour améliorer dûment l'utilisation des ressources. Le succès dépendra du leadership et des capacités de gestion.

Certains interlocuteurs trouvent préoccupante l'absence au moment de l'examen d'un plan stratégique ou d'un programme d'action public pour l'enseignement supérieur, en dépit de la vision ambitieuse et impressionnante de « l'Estonie en quête de connaissances ». Les initiatives, généralement bénéfiques, prises pour mettre en place l'autonomie et décentraliser le système n'ont pas permis de développer un mécanisme et des ressources en personnel permettant d'assurer une orientation globale du système et la coordination qui lui fait défaut. En l'absence d'accord sur un programme d'action national, ce sont les mesures publiques et le mécanisme de répartition des crédits qui créent – par défaut – les incitations stratégiques auxquelles répond le système. Comme le laissait entendre l'analyse précédente de l'enseignement ouvert/à distance et de l'apprentissage tout au long de la vie, il existe semble-t-il un hiatus entre la politique actuelle des pouvoirs publics et les orientations de « l'Estonie en quête de connaissances ».

Le problème pour l'Estonie – comme pour tous les pays Membres de l'OCDE – consiste à se donner les moyens d'orienter stratégiquement son enseignement supérieur – tout en maintenant un réseau très décentralisé, flexible et réactif d'établissements. Dans un petit pays, l'enseignement supérieur constitue probablement l'outil essentiel de développement des ressources humaines et intellectuelles nécessaires pour qu'il soit un acteur concurrentiel de l'économie globale. Jadis – notamment à l'époque soviétique –, ce sont le contrôle et la réglementation centralisés qui donnaient les orientations. Or, dans le monde entier, les pouvoirs publics renoncent à la propriété et au contrôle direct des établissements au profit d'un rôle d'encadrement stratégique et de supervision globale, avec recours à des incitations financières et à une exigence de transparence fondée sur des résultats.

Les dirigeants estoniens ont parfaitement conscience de cette évolution, qu'ils approuvent. Des discussions en cours d'examen, les examinateurs retirent l'impression qu'il faut résoudre plusieurs problèmes pratiques si l'on veut aller de l'avant. Il conviendrait par exemple d'étendre – sous certaines conditions – à tous les établissements d'enseignement supérieur une partie de la flexibilité dont jouissent les universités en matière de budget et de gestion.

Pour équilibrer la décentralisation, les examinateurs recommandent que l'Estonie procède à des aménagements simultanés du dispositif actuel en matière de financement, de gouvernance et de transparence pour permettre au

système de réagir à un programme d'action intéressant l'avenir du pays. On pourrait envisager :

- Un renforcement de l'intervention du MoE dans la conception d'un programme d'action public pour l'avenir de l'enseignement supérieur et dans la réalisation d'un accord sur ce programme, qui devrait influencer sur la politique de financement et de transparence. Ce programme doit faire le lien entre la vision de « l'Estonie en quête de connaissances » et les mesures publiques, notamment en matière de financement, sur une période de plusieurs années. La Plateforme stratégique pour 2000-2004 du MoE représente un pas important dans cette voie.
- Une politique de financement permettant de faire partager les coûts de l'enseignement supérieur à l'État et aux étudiants, de cibler les ressources publiques en fonction des priorités nationales et d'assurer un accès équitable des étudiants qualifiés aux programmes d'études.

Un fonds public d'investissement destiné à soutenir les initiatives visant à concrétiser la vision de « l'Estonie en quête de connaissances ». Ces initiatives pourraient être par exemple :

- Le renouvellement des ressources humaines – corps enseignant, doyens et personnel auxiliaire – dans l'ensemble du système (recyclage du personnel en place et préparation de la génération suivante).
- Le renforcement des capacités dans certains domaines prioritaires pour permettre aux universités de se porter candidates aux crédits de recherche provenant de l'UE et d'autres sources internationales de financement.
- La mise en place d'incitations pour que les établissements améliorent la qualité et recentrent leurs ressources.
- La mise en place d'incitations à une collaboration renforcée entre établissements dans tous les secteurs de l'éducation par rapport au développement économique régional, au développement des ressources humaines et à la réforme du système éducatif.
- La poursuite du développement d'un réseau national d'apprentissage ouvert/à distance.
- La mise en place de « contrats de plan » entre les pouvoirs publics et les établissements publics pour améliorer la planification et l'orientation

stratégiques au niveau des établissements, stabiliser le financement et améliorer l'information du public et la transparence.

- La mise en place d'un cadre de transparence public au niveau du système et des établissements – avec publication régulière des résultats. Ce dispositif doit être doté d'indicateurs permettant la mesure de la performance du système (progrès réalisés par rapport à la vision de « l'Estonie en quête de connaissances » et par rapport aux grandes priorités éducatives, économiques et sociales du pays) et de celle des établissements (alignement des ressources sur la mission et réactivité aux priorités publiques par exemple).

En résumé, les examinateurs sont d'accord avec le MoE pour dire que le financement de l'enseignement supérieur constitue un problème critique pour l'Estonie. Les problèmes de financement ne peuvent guère être isolés des problèmes de gouvernance et de transparence.

Synthèse des recommandations

Diversifier l'enseignement supérieur en renforçant la qualité et l'efficacité des établissements non universitaires par la mise en place d'un réseau de « collèges » sur tout le territoire. Le réseau est essentiel si l'on veut faire face à la poussée de la demande et satisfaire les besoins futurs du marché de l'emploi. Compte tenu de la diversité nationale, la stratégie appropriée passe probablement par un ensemble de dispositifs intéressant les établissements, qu'ils soient autonomes ou rattachés à une université.

- Accorder une attention particulière à la coordination des établissements, des centres, des antennes et autres entités desservant la même collectivité ou la même région. Il faut notamment une bonne coordination entre les établissements de la région, les centres régionaux de formation continue des maîtres évoqués au chapitre 3 et les nouveaux centres régionaux d'enseignement et de formation professionnels évoqués au chapitre 4.
- Se servir de la politique de financement pour stimuler la promotion de la coordination régionale et pour faire en sorte que les étudiants, les employeurs et les collectivités locales aient accès à une prestation de très bonne qualité à un prix raisonnable.

Poursuivre l'action visant à rendre plus strictes les dispositions de la Norme de l'enseignement supérieur et les exigences d'accréditation vis-à-vis

des programmes d'étude et des établissements. L'exigence de base serait de n'accorder l'accréditation que si l'établissement peut apporter la preuve que la filière correspondante a à sa disposition du personnel enseignant à temps plein. Il paraît raisonnable d'exiger que la moitié au moins des enseignants travaillent à temps plein et n'aient pas (ou extrêmement peu) d'engagements vis-à-vis d'un autre établissement.

Poursuivre le développement de l'enseignement ouvert/à distance et des autres initiatives visant à améliorer l'accès aux nouveaux modes pédagogiques à base de TIC et leur utilisation.

Procéder à un examen complet des lois, règlements et autres dispositifs publics – notamment en matière de financement et d'assurance qualité – afin de voir les mesures à prendre pour que l'enseignement à distance – et l'apprentissage tout au long de la vie, qui est un engagement beaucoup plus ambitieux – passent d'une position périphérique à une position centrale dans les universités et autres établissements.

Privilégier au niveau de l'État et des établissements les mesures visant à stimuler la réforme de l'enseignement et de l'apprentissage au sein des établissements, réforme qui conditionne le renforcement du rôle des universités dans la préparation de la nouvelle génération d'enseignants et de chefs d'établissement en milieu scolaire. Comme on le soulignait au Chapitre 3, les universités auront du mal à jouer un rôle moteur dans la formation des futurs professeurs du cycle élémentaire et secondaire si elles ne modifient pas les paramètres de leur enseignement.

Poursuivre l'action visant à modifier la politique de financement, en prenant acte du fait qu'il s'agit d'un des problèmes majeurs auxquels soit confrontée l'Estonie. Avoir conscience du fait que les problèmes de financement ne peuvent guère être isolés des problèmes de gouvernance et de transparence.

Suivre les orientations visant à décentraliser la gestion des établissements et à redéfinir le rôle du MoE pour qu'il exerce un rôle stratégique d'encadrement et de supervision. Étendre à l'ensemble des établissements une partie de la flexibilité dont disposent actuellement les universités en matière de budget et de gestion dès l'instant où ces établissements satisfont à certains critères de qualité et de capacité de gestion.

Considérer comme prioritaire le développement des capacités de gestion, qui conditionne le succès de la décentralisation, dans tous les établissements d'enseignement supérieur.

Prendre une série de mesures coordonnées en matière de financement, de gouvernance et de transparence pour équilibrer la décentralisation et faire en sorte que le système puisse répondre à un programme public d'action pour l'avenir de l'Estonie. On pourrait envisager :

- Un renforcement de l'intervention du MoE dans la conception d'un programme d'action public pour l'avenir de l'enseignement supérieur et dans la réalisation d'un accord sur ce programme, qui devrait influencer sur la politique de financement et de transparence. Ce programme doit faire le lien entre la vision de « l'Estonie en quête de connaissances » et les mesures publiques, notamment en matière de financement, sur une période de plusieurs années. La Plate-forme stratégique pour 2000-2004 du MoE représente un pas important dans cette voie.
- Une politique de financement permettant de faire partager les coûts de l'enseignement supérieur à l'État et aux étudiants, de cibler les ressources publiques en fonction des priorités nationales et d'assurer un accès équitable des étudiants qualifiés aux programmes d'études.
- Un fonds public d'investissement destiné à soutenir les initiatives visant à concrétiser la vision de « l'Estonie en quête de connaissances ». Ces initiatives pourraient être par exemple :
- Le renouvellement des ressources humaines – corps enseignant, doyens et personnel auxiliaire – dans l'ensemble du système (recyclage du personnel en place et préparation de la génération suivante).
- Le renforcement des capacités dans certains domaines prioritaires pour permettre aux universités de se porter candidates aux crédits de recherche provenant de l'UE et d'autres sources internationales de financement.
- La mise en place d'incitations pour que les établissements améliorent la qualité et recentrent leurs ressources.
- La mise en place d'incitations à une collaboration renforcée entre établissements dans tous les secteurs de l'éducation par rapport au développement économique régional, au développement des ressources humaines et à la réforme du système éducatif.
- La poursuite du développement d'un réseau national d'apprentissage ouvert/à distance.

- Des « contrats de plan » pluriannuels entre les pouvoirs publics et chaque établissement public pour améliorer la planification et l'orientation stratégiques, stabiliser le financement et améliorer l'information du public et la transparence.
- La mise en place d'un cadre de transparence public au niveau du système et des établissements – avec publication régulière des résultats. Ce dispositif doit être doté d'indicateurs permettant la mesure de la performance du système (progrès réalisés par rapport à la vision de « l'Estonie en quête de connaissances et par rapport aux grandes priorités éducatives, économiques et sociales du pays) et de celle des établissements (alignement des ressources sur la mission et réactivité aux priorités publiques par exemple).

Notes

1. Ministère de l'éducation, Centre des qualifications universitaires, Higher Education in Estonia, deuxième édition, Tallinn 2000, p.6.
2. Centre des qualifications universitaires, pp.8-23.
3. Eurydice, pp. 27-31.
4. Déclaration conjointe des ministres européens de l'éducation, L'espace européen de l'enseignement supérieur, Bologne, 19 juin 1999.
5. Centre des équivalences universitaires, pp. 22-23.
6. Eurydice, p.28.
7. Jüri Engelbrecht, Scientific Development in a Small Country, Estonia : Candidate for Membership in the European Union. Tallinn : International Business Bookk, 1998-99, pp. 175-185. Le présent développement s'inspire largement de cet article du professeur Jüri Engelbrecht, Président de l'Académie des Sciences d'Estonie. Le professeur Engelbrecht a présenté aux examinateurs en cours d'examen une vue d'ensemble de la politique scientifique de l'Estonie.
8. Banque mondiale, Groupe de travail sur l'enseignement supérieur et la société, Higher Education in Developing Countries : Peril and Promise. Washington : Banque mondiale, 2000, pp. 26-28.
9. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableau 5.1, Tallinn, 1999, p.184.
10. Ministère de l'éducation, Plateforme stratégique 2000-2004, Brève analyse, printemps 2000, synthèse élaborée par Heli Aru, conseiller du ministre ; document traduit de l'estonien, 30 mars 2000.
11. Jaak Aavisko, présentation au Séminaire de Salzbourg sur l'enseignement supérieur, avril 2000.
12. K. Loogma, R.Rein Ruubel, V.Ruus, E.Sarv et R.Vilu " Estonia's Education Scenarios " 2015, Tallinn, 1998, p.23.
13. UNDP, Tiger Leap into the 21st Century, Tallinn, 1999, chapitre 3.
14. Fondation européenne pour la formation, Synthèse des programmes, Programme plurinational Phare pour l'éducation à distance, 1999, pp. 15-17.
15. Service statistique estonien, Haridus 1998/99, Tableau 5.1, Tallinn 1999, p. 184. Note : ** progression entre 1995/96 et 1998/99.
16. Teat Seen et One Val, The Policy of the University of Tartu for Continuing Education, p.2.
17. *Fondation européenne pour la formation, Synthèse des programmes, Programme plurinational Phare pour l'éducation à distance, 1999, pp. 15-17.*

Chapitre 6

De la prospective à l'action

Progrès de la réforme

D'un point de vue comparatif, l'Estonie a progressé de manière impressionnante depuis le retour à l'indépendance sur la voie de l'ouverture, de la démocratisation et de l'économie de marché, ce qui devrait lui permettre d'être concurrentielle et de s'affirmer au sein de l'économie mondiale. En témoignent les avancées suivantes :

- L'existence d'une structure juridique pour tous les paliers du système : préscolarité, filière générale, filière professionnelle, Université et enseignement supérieur appliqué, enseignement privé, recherche et développement et éducation des adultes.
- L'existence d'un programme national pour le cycle élémentaire et secondaire.
- Les mesures prises dans le domaine des examens et de l'évaluation et les autres actions visant à améliorer la qualité et la transparence.
- L'accès à la technologie (TIC) dans l'ensemble du système éducatif.
- La réforme de la filière professionnelle, qui vise à renforcer les connaissances et les savoir-faire permettant une insertion sur le marché de l'emploi et à resserrer les liens avec les partenaires sociaux et le développement économique régional.
- Les progrès notables enregistrés dans l'élargissement de la mission des universités, qui doit leur permettre d'innover fortement en matière

d'enseignement et de recherche et de trouver des formules compétitives au niveau international ; les initiatives nationales en matière de service aux régions, aux collectivités locales et aux professions.

- L'amorce d'une diversification de l'enseignement supérieur – avec notamment le développement d'un secteur « collégial » non universitaire – pour faire face à l'escalade de la demande et à l'évolution des besoins sur le marché de l'emploi.
- Le développement notable de l'enseignement ouvert/à distance qui prouve que cette formule est susceptible d'atteindre un certain nombre de populations et de régions cibles grâce à ses modalités pédagogiques nouvelles et de rendre l'apprentissage tout au long de la vie possible pour tous les Estoniens.
- Plusieurs projets pilotes ou démonstrations d'un grand intérêt – souvent avec le soutien de l'Union européenne, de la Fondation ouverte d'Estonie, d'accords bilatéraux avec les pays nordiques et d'autres instances.

Secteurs susceptibles de nouvelles améliorations

En dépit de ces avancées et du fait que le système éducatif estonien comporte de nombreux éléments positifs et prometteurs, l'OCDE a repéré un certain nombre de thèmes généraux sur lesquels il serait possible de progresser encore.

De la prospective à la stratégie et à l'action

Les examinateurs ont été particulièrement impressionnés par la réflexion menée en Estonie sur l'avenir du pays et par la priorité accordée à l'éducation pour le développement chez tous les Estoniens des connaissances, des compétences et des attitudes que postule l'économie mondiale du savoir. La vision de « l'Estonie en quête de connaissances », telle qu'elle est formulée par le Conseil académique de la Présidence, le Forum estonien de l'éducation et par les documents de stratégie du MoE, suscite visiblement de plus en plus d'intérêt.

En dépit de ce travail impressionnant de prospective, les examinateurs ont eu le sentiment préoccupant qu'au moment de l'examen l'Estonie éprouvait des difficultés à clore le débat sur la stratégie et à faire accepter des mesures concrètes susceptibles de rapprocher le système de la vision de « L'Estonie en quête de connaissances ». Ils ont eu en outre le sentiment que le processus d'élaboration stratégique ne passait pas par un large débat public et n'impliquait pas les employeurs ou les autres partenaires sociaux. Compte tenu des ambiguïtés et

des freins que comporte actuellement le système de gouvernance et de financement, il semble que les écoles, les collectivités locales, les universités et les autres entités ne soient guère incitées à prendre les décisions difficiles qui s'imposent si l'on veut améliorer la qualité tout en réduisant les coûts. Au niveau du ministère, dans les rapports entre ministères traitant les mêmes dossiers, dans les secteurs majeurs et au niveau régional et local, l'action publique ne dispose pas semble-t-il du mécanisme de base permettant d'orienter et de soutenir le changement systémique.

Les examinateurs trouvent donc particulièrement encourageant le fait que le MoE et le Riigikogu aient déjà pris – ou s'appêtent à prendre – des mesures concrètes échelonnées sur quatre ou cinq ans pour résoudre les problèmes encore pendants. La Plateforme stratégique 2000-2004 du MoE évalue de manière réaliste les défis que va devoir relever l'Estonie et cette évaluation rejoint sur plusieurs points les préoccupations des examinateurs en cours d'examen. Le texte précise ensuite les mesures à prendre dans le court terme pour faire avancer le programme d'action à long terme des pouvoirs publics. Les recommandations des chapitres précédents exprimaient le soutien de l'OCDE à plusieurs actions spécifiques prévues par la Plate-forme stratégique.

Les examinateurs continuent toutefois de s'interroger sur l'implication pleine et entière du secteur privé – des employeurs et des autres partenaires sociaux – par rapport la formulation générale de « l'Estonie en quête de connaissances » ou des mesures concrètes qu'implique sa mise en œuvre. Le rapport du PNUD Tiger Leap into the 21st Century insiste sur l'idée que les valeurs de « l'Estonie en quête de connaissances » doivent pénétrer non seulement le système éducatif institutionnel, mais aussi tous les aspects de la société et de l'économie – régions, groupes ethniques, entreprises et secteur industriel, gouvernement et autres institutions sociales. Les dirigeants politiques et les responsables de l'éducation ont conscience du fait qu'en l'absence d'un large soutien public et d'une infrastructure d'aide émanant des partenaires sociaux et des ONG il sera difficile d'améliorer durablement les choses. L'OCDE souhaite appuyer l'action des dirigeants, qui cherchent à élargir et à approfondir l'engagement public sur ce point. Le recours aux nouveaux médias (support papier ou TIC) pourrait être l'un des éléments importants d'une stratégie visant à faire naître et à maintenir la réceptivité et l'engagement du public vis-à-vis des changements nécessaires.

D'un système privilégiant les bons élèves à un système mobilisant l'ensemble des apprenants

L'Estonie se doit de développer l'ensemble de ses ressources humaines si elle entend fonctionner en tant que société ouverte, démocratique, et être com-

pétitive au sein de l'économie mondiale. Mais il existe un risque, celui de l'aggravation des disparités par rapport à la qualité de l'éducation pour les différents segments de la population, sur le mode évoqué par le scénario « Une Estonie d'éducation concurrentielle et d'établissements d'élite ». Ce risque est sensible dans :

- La tendance du Programme national, des examens et de l'évaluation à privilégier les aspects théoriques et les connaissances intéressant les élèves désireux de poursuivre ensuite des études universitaires, et à ne pas prendre suffisamment en compte la diversité des besoins.
- La persistance de différences de statut au sein de la filière secondaire générale (entre les *gymnasia* « d'élite » et les établissements secondaires « normaux » ou entre enseignement public et enseignement privé).
- Les différences par rapport aux attentes et aux ressources (accès aux TIC par exemple) entre la filière générale et la filière professionnelle du secondaire.
- Les disparités entre établissements urbains et établissements ruraux, mais aussi d'une commune ou d'une région à l'autre, selon la gravité des turbulences économiques et sociales.
- La différences entre les écoles utilisant l'estonien et les autres.

La satisfaction des besoins de la population adulte constitue un défi encore plus important. Compte tenu des évolutions démographiques, dont le recul de la natalité, l'Estonie va être très fortement tributaire pendant une bonne partie du siècle des connaissances et des compétences de sa population active actuelle. Le niveau d'instruction de la population est certes élevé, mais la population adulte a impérativement besoin de possibilités de recyclage pour pouvoir fonctionner au sein de la nouvelle économie. Voici plus précisément les points – signalés pour la plupart dans la Plateforme stratégique du MoE – justiciables d'une intervention :

- Évaluation de la convergence entre d'un côté les exigences et les épreuves du Programme national et des instruments d'examen/évaluation, de l'autre la philosophie implicite du Programme national, qui met l'apprenant « au centre du processus ».
- Poursuite de la diversification de l'enseignement secondaire – avec en particulier un renforcement de la composante de formation générale dans

la filière professionnelle et un accroissement des possibilités d'application pratique et une plus grande orientation vers le marché de l'emploi dans les gymnasia.

- Solution du problème des petites écoles rurales.
- Renforcement du système d'enseignement professionnel.
- Possibilité d'accès aux TIC dans l'ensemble du système éducatif – notamment dans la filière professionnelle secondaire et dans les communes ou régions désavantagées.
- Élaboration d'un système d'éducation et de recyclage des adultes.
- Élaboration de mesures permettant de financer les études au niveau tertiaire.
- Poursuite de l'action en direction de la population non estonienne et des minorités ethniques.

Harmonisation de l'intervention publique avec la philosophie de « l'Estonie en quête de connaissances », qui met l'apprenant au centre du processus

L'Estonie a réalisé des progrès remarquables depuis les années 90 dans l'élaboration et l'application de son nouveau Programme national et des nouveaux critères d'examens et d'évaluation. Mais comme on le soulignait au chapitre 2, les examinateurs redoutent la persistance d'un hiatus entre la philosophie et les intentions de ces mesures publiques et leur application dans le détail. Les examinateurs sont particulièrement sensibles à la nécessité de privilégier, lors de la prochaine révision du Programme national, l'intégration de l'enseignement théorique et des applications concrètes ou de la résolution de problèmes pratiques, l'interdisciplinarité et la prise en compte de la diversité des besoins.

On peut craindre encore davantage l'impact d'un système, puissant et centralisé, d'examens et d'évaluation, sur le modèle scolaire participatif, partant de la base, que l'Estonie s'efforce d'instaurer depuis les premiers jours de la réforme. L'impératif de résultat aux examens, qui exerce une forte contrainte sur les écoles et leurs enseignants, risque de conforter le modèle pédagogique fondé sur la passivité et la 'docilité' que la réforme cherche à éliminer. Le problème n'est pas particulier à l'Estonie. Plusieurs pays de l'OCDE privilégient dans leurs réformes les normes de niveau plus strictes et les épreuves ou évaluations « à gros enjeu ». Le succès de ces mesures passe par le développe-

ment d'un fort réseau de soutien (formation continue, information sur les programmes et assistance technique au changement en milieu scolaire). Les examinateurs ont été particulièrement impressionnés par la sensibilité de l'Estonie à l'importance de ce soutien, comme le montrent la mise en place d'un réseau « d'Établissements d'excellence » et l'intervention actuelle sur la qualité en milieu scolaire. Reste une question aux yeux des examinateurs, celle de savoir si le pays dispose des capacités nécessaires pour appuyer le changement systémique au niveau scolaire. Au chapitre 2 par exemple, ils se demandent si l'inspection telle qu'elle est assurée par les services de comté rattachés au MoE se démarque suffisamment des pratiques antérieures (le programme comme moyen de contrôle) au profit de pratiques plus conformes au nouveau paradigme.

Développement des ressources humaines du système éducatif

Les progrès de la réforme de l'éducation vont dépendre fondamentalement de la capacité des enseignants à adapter, apprendre et adopter les nouvelles approches pédagogiques. L'Estonie a pris l'initiative à l'échelon central de réformes significatives, mis en place plusieurs projets pilotes et pris des mesures intéressantes la formation continue des maîtres et des chefs d'établissement, le programme de la formation des maîtres et autres dispositifs prometteurs. Mais les examinateurs ont le sentiment que ces éléments ne s'intègrent pas encore dans une stratégie coordonnée et durable permettant de réaliser le changement systémique. Comme le soulignent successivement tous les chapitres du présent rapport, le besoin de développement des ressources humaines est manifeste à tous les paliers du système. Dans le secteur universitaire comme dans le secteur non universitaire, la préparation de la génération suivante de professeurs, qui va être confrontée à l'escalade de la demande, sera particulièrement malaisée.

Une utilisation différente des ressources pour améliorer les résultats

La mission OCDE s'est entendu dire à maintes reprises que le financement posait problème. Il ne s'agit pas tant en l'occurrence du montant global de la dotation, encore que ce montant mériterait bien entendu d'être revu à la hausse. Il s'agit bien plutôt de l'utilisation plus efficiente des ressources existantes. A moins d'améliorer notablement cette efficacité, l'Estonie ne sera pas à mesure d'atteindre son objectif d'amélioration de la qualité pour l'ensemble des Estoniens. Le MoE a parfaitement conscience du problème comme le montrent bien son intervention sur le regroupement ou la fusion de petits établissements, la création de complexes scolaires plus étoffés et les autres mesures ciblant les économies d'échelle et l'amélioration de la qualité. Les ressources humaines

disponibles – enseignants et chefs d'établissement – sont extrêmement limitées et il importe au premier chef d'en éviter la dispersion. Le transfert de compétences en matière de gestion scolaire est susceptible d'inciter à une utilisation plus efficiente des ressources, mais il faudra s'engager résolument dans une action de formation des chefs d'établissement si l'on veut que la réforme réussisse.

Décentralisation, autonomie des établissements et le nouveau rôle du MoE

En matière de gouvernance et de gestion scolaires, la décentralisation est conforme aux avancées stratégiques les plus récentes dans le monde. Au niveau de l'enseignement supérieur, il est clair que l'autonomie des universités a permis aux établissements d'améliorer la qualité, de diversifier les recettes, d'améliorer la gestion interne et de mieux répondre aux priorités régionales et nationales. Il conviendrait pour aller plus loin de faire bénéficier les autres établissements de ce transfert de compétence en matière de gouvernance et de financement.

Il importe que l'autonomie et la décentralisation aient pour pendant l'attribution d'un rôle nouveau au MoE, qui devrait désormais assurer la direction et la coordination de l'action publique et garantir la transparence. Le MoE a abandonné son rôle historique de gestion et de contrôle des écoles et des établissements – essentiellement de contrôle des inputs – au profit d'un rôle plus étoffé qui consiste à superviser et à suivre la performance du système et des établissements. Comme on l'indiquait au chapitre 4, les examinateurs recommandent que le MoE intervienne davantage sur la planification stratégique de l'enseignement supérieur, l'assurance qualité et la transparence. Une fois admise la réalité, c'est à dire l'existence de sévères contraintes de ressources à l'échelon du MoE, il importe qu'il se concentre sur un nombre restreint de fonctions prioritaires. Son intervention devrait s'étoffer sur quatre plans :

- Développer et préserver un consensus large sur l'objectif fondamental de l'éducation en Estonie – « l'Estonie en quête de connaissances. » Comme on l'a souligné précédemment, il faut chercher à obtenir l'adhésion des employeurs et des autres partenaires sociaux, des médias, et de l'opinion publique au changement et à l'amélioration.
- Promouvoir dans l'Administration la coordination des fonctions intéressant l'éducation. Une telle coordination est importante aussi bien pour les interventions ciblant l'éducation proprement dite (l'enseignement et la formation professionnels par exemple) que les interventions ou initiatives – intéressant l'enfance, la famille, la santé, l'infrastructure informatique et la réforme de l'administration publique – qui ont une incidence sur la politique d'éducation.

- Promouvoir la transparence vis-à-vis du public en produisant des analyses et des rapports sur la performance des écoles, des établissements et de l'ensemble du système. Le MoE devra se doter pour ce faire d'un système renforcé d'information et d'analyse, mais aussi d'un système d'indicateurs et de repères lui permettant de suivre la performance dans une perspective de comparaison internationale.
- Poursuivre la conclusion d'alliances stratégiques avec les ONG, les employeurs et les organisations internationales pour soutenir durablement la réforme. L'intervention des ONG et des parrainages internationaux a été décisive dans la plupart des grandes réformes de l'éducation en Estonie au cours de la décennie écoulée et elle le restera à l'avenir. Le MoE a un rôle important de médiation à jouer dans la coordination de ces multiples initiatives et dans l'alignement de ses propres programmes (en matière de formation continue des maîtres par exemple) sur ces initiatives.

Conclusion

L'Estonie se trouve embarquée dans un périple passionnant et semé de défis qui doit la conduire vers un système éducatif dynamique, novateur et réactif dans lequel l'apprenant occupe une position centrale. Les dirigeants ont conscience de la difficulté du défi que doit relever un petit pays pour faire entendre sa voix au sein de l'économie mondiale du savoir et surmonter le legs du passé et un certain nombre de contraintes économiques graves pour concrétiser la vision de « L'Estonie en quête de connaissances. » Les examinateurs sont d'avis que la stratégie des pouvoirs publics est fondamentalement saine. Ils ont la conviction qu'à condition de persévérer l'Estonie va progresser de manière régulière vers ses objectifs.

Bibliographie

- AAVIKSOO, J., " The University of Tartu " présentation à la conférence de CEPES/ UNESCO à Salzburg, 2000.
- Service de Presse du Conseil de l'Europe, Secondary Education in Estonia, 1996.
- Académie des Sciences de l'Estonie, Science and Society : Charting the Future, Conférence Internationale, Compte rendu de Conférence, Decembre 1998, Tallinn, 1999.
- Estonian Institute for Future Studies, Estonia's Development Scenarios Until Year 2010, Tallinn, 1997.
- Estonian National Observatory, National Report on VET System, Updated March 1999.
- European Commission, Regular Report from the Commission on Progress Toward Accession : Estonia - October 13, 1999.
- European Commission, Eurydice, Supplement to the Study on the Structures of the Education and Initial Training Systems in the EU. The Situation in Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia and Cyprus, 1999.
- European Training Foundation, Phare Multi-Country Programme for Distance Learning, Programme Compendium, European Training Foundation, 1999.
- International Business Handbook, 1998/99, Estonia : Candidate for Membership in the European Union, 1999.
- LOOGMA, K., RUUBEL, R, RUUS, V, SARV, E, VILU, R, Estonia's Education Scenarios 2015, Tallinn 1998.
- OECD (2000),
- OECD Economic Surveys : Baltic States, Paris.

