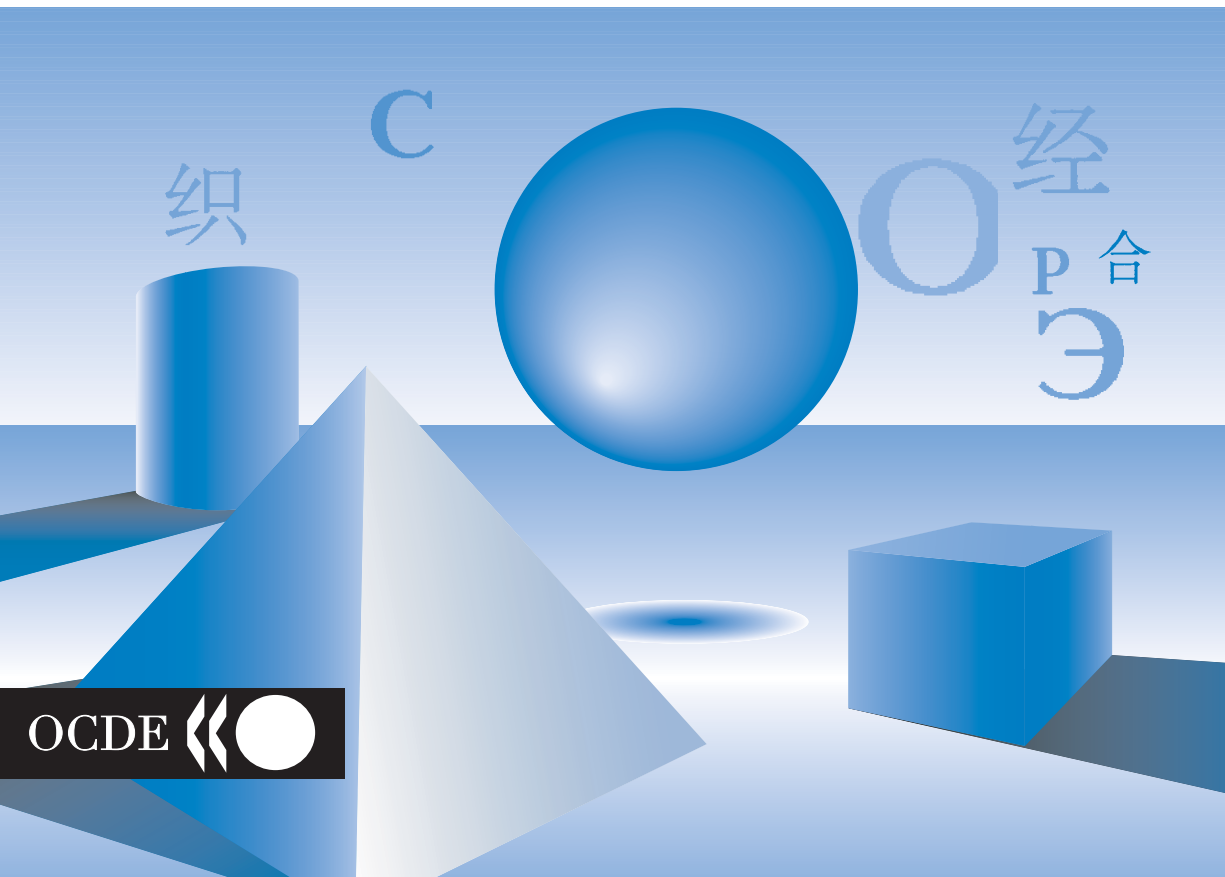


Examens des politiques
nationales d'éducation



Danemark

LES ENSEIGNEMENTS
DE PISA 2000



Examen
des politiques nationales d'éducation

Danemark

LES ENSEIGNEMENTS DE PISA 2000



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).

Also available in English under the title:

Denmark: Lessons from PISA 2000

© OCDE 2004

PISATM, OCDE/PISATM et le logo de PISA sont des marques de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Toute utilisation de ces marques doit faire l'objet d'une autorisation écrite de l'OCDE.

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, ou 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

Les appréciations effectuées par les pairs, dans le cadre des examens consacrés par l'OCDE aux politiques nationales de l'éducation, constituent l'un des fondements de l'analyse comparative des systèmes éducatifs à laquelle procède l'Organisation. La publication, en 2001, des premiers résultats du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a fourni un nouvel outil utile pour compléter cette analyse en permettant de comparer les résultats de l'enseignement scolaire dans les pays membres. En 2003, le Comité de l'éducation de l'OCDE a approuvé un projet pilote qui consistait à examiner les politiques nationales en associant les analyses quantitatives fondées sur l'étude PISA et l'approche qualitative, basée sur le travail d'experts, propre aux examens par les pairs des politiques nationales.

En 2003, le ministère danois de l'éducation a décidé que l'OCDE entreprendrait un examen pilote de la qualité et de l'équité des résultats de l'enseignement scolaire au Danemark. Cet exercice a été organisé dans le cadre des examens des politiques de l'éducation de l'OCDE. Mais il a été structuré de manière à intégrer les leçons tirées de l'étude PISA à une analyse de la politique de l'enseignement scolaire au Danemark, cela en vue de recommander des actions de nature à améliorer la qualité et l'équité des résultats de cet enseignement. Pour ce qui est des principaux indicateurs, il était convenu de comparer les résultats du Danemark avec ceux des autres pays membres de l'OCDE, et de compléter cet exercice par des comparaisons plus fines par rapport à trois pays : le Canada (la province de l'Alberta), la Finlande et le Royaume-Uni.

Cet examen comprend deux parties. Le Rapport de base (Partie I) présente un historique de la *Folkeskole* en soulignant la place qu'elle occupe dans la société danoise. Inspiré des résultats de l'enquête PISA 2000 et d'études antérieures, il démontre que les établissements d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle ne répondent pas actuellement aux attentes de la société danoise. En se fondant sur le Rapport de base, les autorités danoises et l'OCDE ont mis au point un Cahier de charges qui a servi à orienter l'enquête menée par l'équipe d'examineurs indépendants qui s'est rendue au Danemark, en novembre 2003. Le Rapport des examinateurs (Partie II) analyse plus en profondeur les résultats obtenus par le Danemark et d'autres pays dans le cadre de l'étude PISA et présente des informations détaillées sur les établissements et les politiques dans les trois pays de référence. Ce

faisant, l'objectif est de mieux appréhender les raisons susceptibles d'expliquer les résultats du Danemark dans l'enquête PISA ainsi que les solutions envisageables, lesquelles devront simultanément mettre à profit les atouts du système danois et respecter la culture, les valeurs et les traditions nationales.

Le rapport de base (Partie I) a été établi par Mats Ekholm, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'école, Suède, en consultation avec les autorités danoises et l'OCDE.

S'agissant du Rapport des examinateurs, la première version a été élaborée par Peter Mortimore, rapporteur et président de l'équipe d'examineurs. Les autres examinateurs étaient : Maria David-Evans, sous-ministre pour la formation, Alberta, Canada ; Reijo Laukkanen, conseiller principal, Conseil national de l'Éducation, Finlande ; Jouni Välijärvi, directeur, Institut de la recherche en éducation, Université de Jyväskylä, Finlande. Gregory Wurzburg, économiste principal à l'OCDE, qui a conçu l'examen pilote, a guidé l'équipe et lui a apporté son aide.

La première version du Rapport des examinateurs a été présentée aux autorités danoises en mars 2004, et le rapport a été finalisé en mai 2004. Le Comité de l'Éducation de l'OCDE a ensuite discuté de l'examen ainsi que des mesures recommandées pour améliorer la qualité et l'équité des résultats de l'enseignement au cours d'une session spéciale, qui s'est tenue à Copenhague, le 9 juin 2004.

La mise en œuvre d'une politique rationnelle dépend de la compréhension des liens de causalité entre les interventions des décideurs publics et les résultats obtenus. Or les données issues de l'étude PISA 2000 ne permettent pas d'identifier les facteurs qui expliquent la qualité et l'équité des résultats de l'enseignement dispensé par la *Folkeskole* danoise. Malgré ces réserves, ils ont, cependant, bel et bien fourni à une équipe d'examineurs les éléments de preuve dont elle avait besoin pour tirer des conclusions argumentées sur les causes à l'origine des atouts et des insuffisances de la *Folkeskole* et pour recommander des solutions, dans le cadre d'un examen des politiques nationales de l'éducation. Ainsi, l'exercice pilote associant les analyses fondées sur les données PISA avec la méthode, basée sur l'appréciation d'experts, qui caractérise les examens par les pairs de l'OCDE, s'est révélé un outil puissant pour affiner les conseils donnés aux pays membres de l'Organisation.

Remerciements

L'équipe d'examineurs souhaite remercier :

- Madame la ministre de l'Éducation Ulla Tornaes pour sa collaboration et ses encouragements ;
- Toutes les personnes qui ont mis à notre disposition une information ;
- Toutes les personnes qui ont participé à nos réunions et à nos séminaires ;
- Les chefs d'établissement et leurs collègues qui nous ont accueilli dans les écoles et aux autres lieux de travail ;
- Les parents et les employeurs qui ont pris sur leur temps libre pour nous rencontrer ;
- Les maires et leurs collaborateurs des communes qui nous ont fourni des informations contextuelles extrêmement utiles ;
- Le directeur général, M. Uffe Toudal Pedersen et ses collègues du ministère de l'Éducation ainsi que les responsables de l'Éducation nationale qui ont organisé notre programme de manière si efficace ;
- MM. Joern Oestergaard et Joern Skovsgaard qui ont toujours répondu à nos questions au cours de notre séjour au Danemark et après notre retour ;
- M. Mats Ekholm, directeur général de l'Agence nationale suédoise de l'amélioration scolaire pour son remarquable Rapport de base ;
- M. Gregory Wurzburg, économiste principal à la direction de l'éducation de l'OCDE, pour ses conseils et son soutien.

Nous avons conscience du fait que ce type d'examen est susceptible de provoquer des perturbations. Mais les discussions menées dans tous les lieux où nous nous sommes rendus ont été placées sous le signe de la courtoisie, de l'efficacité et de la franchise, ce dont nous sommes très reconnaissants.

M. Peter Mortimore, président et rapporteur de l'équipe d'examineurs, *ancien directeur de l'Institut d'Éducation, Université de Londres.*

Madame Maria David-Evans, *sous-ministre de l'apprentissage, Alberta, Canada.*

M. Reijo Laukkanen, *Conseiller senior, Comité national de l'Éducation, Finlande*

M. Jouni Valijarvi, *directeur, Institut de recherche sur l'Éducation, Université de Jyväskylä, Finlande.*

Table des matières

Partie I

Rapport de base

Synthèse de la direction	11
Chapitre 1 Overview	23
Le Danemark – Un état moderne en phase avec les évolutions mondiales.....	24
Une longue tradition Scolaire	27
Les valeurs sociales fondamentales	28
Chapitre 2 Cadre Administratif Du Système Éducatif.....	33
Governance	34
Le processus de Décentralisation.....	35
Tendances récentes des politiques scolaires	37
Les performances du système scolaire danois	37
Chapitre 3 Mise En Œuvre Des Mesures Axées Sur La Qualité Et L'équité	47
La tradition d'autonomie des communes et des établissements scolaires.....	48
Une « culture de l'évaluation » lacunaire	49
Formation des enseignants et des directeurs d'école	52
Chapitre 4 Conclusions.....	57

Partie II

Rapport des Examineurs

Chapitre 5 Base De L'examen : Le Contexte Et Les Inquietudes	61
Introduction.....	62
Contexte	64
Le système danois	66
L'investissement dans la Folkeskole.....	67
Satisfaction par rapport à la Folkeskole	69
Résultats des épreuves internationales	71
OCDE-PISA 2000.....	72
PISA et la culture scientifique	82
Réactions aux résultats du PISA	83

Les leviers de l'amélioration.....	85
Conclusion	91
Chapitre 6 Points Forts Du Systeme De L'enseignement Secondaire Du Premier Cycle	95
Introduction.....	96
Une tradition de démocratie.....	96
Engagement vis-à-vis de l'éducation	97
L'effort d'investissement dans l'éducation	98
Le contrôle local	100
Possibilités de choix.....	102
Le rôle actif des parents	104
Le dévouement des directeurs, des enseignants et du personnel de soutien ..	104
Le niveau satisfaisant des installations, des équipements et du personnel....	105
Des jeunes confiants	106
Des élèves heureux	107
Des élèves bénéficiant d'un fort soutien	107
Une disparité selon le sexe réduite.....	107
L'intégration des apprenants bilingues	108
Un espace pour l'innovation	108
Un désir d'amélioration	109
Conclusions.....	110
Chapitre 7 Faiblesses De L'enseignement Secondaire Du Premier Cycle	111
Introduction.....	112
La médiocrité des résultats scolaires à la Folkeskole.....	112
Absence de culture de l'évaluation	113
Absence d'évaluation interne dans les établissements.....	115
Bonnes pratiques: des échanges insuffisants.....	116
L'absence de stimulation	117
Des négligences par rapport aux troubles précoces de la lecture	118
Les insuffisances de la lutte contre les handicaps.....	119
Une attitude ambivalente vis-à-vis de la direction	121
Une formation initiale des maîtres inadaptée.....	122
Une formation continue des maîtres insuffisante.....	124
Le caractère trop restrictif du contrat passé avec les enseignants	124
L'impact de la charge de travail sur les enseignants.....	126
Des enfants dorlotés.....	127
Mauvaise conduite en classe.....	128
Les difficultés de communication au sein du personnel	129
Un soutien insuffisant pour les élèves à besoins particuliers sans gravité	130
Un soutien insuffisant aux élèves bilingues	132
Conclusion	134

Chapitre 8 Strategie D'amélioration	137
Introduction.....	138
L'action contre la mauvaise performance scolaire.....	139
L'action gouvernementale.....	139
L'action des pouvoirs locaux.....	140
L'action des autres partenaires.....	141
Instaurer une culture de l'évaluation.....	142
Assurer un retour d'information plus précis.....	143
Encourager l'autoévaluation.....	144
Instaurer l'évaluation interne des établissements.....	145
Privilégier l'efficacité.....	146
Méthodes à appliquer pour le suivi national.....	146
Proposer aux élèves des tâches plus stimulantes.....	150
Imaginer de nouvelles épreuves.....	152
La nécessité des devoirs.....	153
Renforcer la fonction de direction.....	153
Améliorer la formation initiale des maîtres.....	155
Étoffer la formation continue.....	157
Nécessité d'assouplir le contrat des enseignants.....	158
Soulager le personnel en supprimant les tâches autres que scolaires.....	159
Améliorer le comportement.....	162
Améliorer la communication et la collaboration.....	162
Étoffer la formation des enseignants intervenant devant des enfants à besoins particuliers sans gravité.....	163
Améliorer l'offre en direction des élèves bilingues.....	164
Conclusion.....	165
Bibliographie.....	169
Annex 1 Champ De L'examen Consacré Au Danemark.....	175
Annexe 2 Statistiques Comparatives.....	177
Annex 3 La « Folkeskole ».....	181
La "Folkeskole" est l'école communale primaire et secondaire de premier cycle au Danemark.....	181
Les objectifs de la "Folkeskole".....	181
La <i>Folkeskole</i> en chiffres.....	182
La <i>Folkeskole</i> commune - La <i>Folkeskole</i> locale.....	183
Le programme scolaire.....	185
Pas d'échec scolaire.....	186
Le système des maîtres de classe.....	187
Les défis à relever par chacun - L'enseignement différencié - La formation des équipes	187

L'évaluation formative	187
Les examens de fin d'études	188
Autres formes d'évaluation	188
L'éducation des enfants présentant des besoins particuliers.....	188
Coopération entre l'école et le foyer	189
La classe préscolaire facultative	189
Les installations de loisir à l'école.....	189
Orientation scolaire et professionnelle.....	189
La 10ème classe	190
Bibliothèques scolaires	190
La médiathèque des enseignants	190
La formation des enseignants.....	191
Les élèves bilingues	191
Annexe 4 Les Écoles Privées Au Danemark	193
Nombre d'écoles et d'élèves	193
Types d'écoles	194
Législation	194
Contenu de l'enseignement	194
Le système des subventions publiques.....	195
Crédits de fonctionnement	195
Subventions spéciales	196
Crédits à la construction.....	196
Subvention forfaitaire	196
Conditions d'allocation des subventions	197
Le financement communal conjoint.....	197
Les écoles secondaires de deuxième cycle privées	197
École privées et communales.....	198

Synthèse de la direction

Le Danemark possède l'un des systèmes d'éducation les plus coûteux au monde, système qui a été considéré comme l'un des meilleurs, durant des années. Toutefois, les résultats décevants obtenus dans le cadre des évaluations internationales entreprises pour mesurer les résultats scolaires confirme des observations antérieures suggérant que la performance du système était médiocre. La publication des résultats de l'étude PISA 2000 a incité le ministère de l'Éducation à accepter que l'OCDE conduise un examen pilote de la qualité et de l'équité des résultats nationaux dans le domaine de l'éducation.

Une méthodologie novatrice d'examen des politiques de l'éducation

Mise en œuvre dans le cadre des examens des politiques nationales de l'éducation de l'OCDE, cette étude a été conçue en développant une approche novatrice. Nous avons décidé, en effet, d'associer l'analyse qu'autorise les données PISA avec la méthodologie de revue par les pairs, fondée sur un examen par des spécialistes, utilisée traditionnellement pour donner des conseils d'orientation politique aux pays examinés. En faisant ce choix, nous avons mis en lumière la valeur explicative des données PISA et renforcé le cadre statistique adopté pour les examens par les pairs.

Les caractéristiques de cet examen pilote sont les suivantes:

- Le Rapport de base, habituellement préparé par le pays examiné, a été remplacé par un rapport préparé par un expert indépendant. Ce rapport de “ diagnostic ” a servi de base à la négociation, par les autorités danoises et l'OCDE, du Cahier de charges encadrant cet exercice;
- L'équipe d'examineurs comptait des experts des trois “ pays de référence ” – Canada (province de l'Alberta), Finlande et Royaume-Uni – retenus pour établir des comparaisons avec le Danemark. Les pays de référence étaient donc “ représentés ” par des personnalités au fait des résultats du cycle PISA et des dispositions institutionnelles et politiques susceptibles d'expliquer les scores de leur pays. Cette approche a été adoptée afin de pouvoir prendre en compte, dans la comparaison entre le Danemark et les pays de référence, des variables et des éléments allant au-delà des

indicateurs de l'éducation de l'OCDE et de ceux retenus dans l'étude PISA.

Le rapport diagnostic

Le Rapport de base (voir Partie I) - préparé par un expert indépendant, Mats Ekholm - a servi de fondement à la définition du Cahier de charges confié à l'équipe d'examineurs (voir l'annexe 1). Le rapport de base présente :

- Un tableau d'ensemble du contexte social et économique du système éducatif, incluant la tradition scolaire et les valeurs sociales ;
- Une description du système éducatif, en s'intéressant particulièrement à la *Folkeskole* ;
- Une analyse des résultats des évaluations internationales récentes, dont l'étude PISA, et des obstacles rencontrés pour mettre en œuvre les politiques en faveur de la qualité et de l'équité.

La principale conclusion est que la forte tradition du Danemark, pays attaché à l'indépendance de l'école et qui accorde une grande confiance aux établissements scolaires et aux groupes professionnels, limite actuellement la disponibilité de l'information sur la performance de l'élève, de l'école et du système, gêne les échanges entre l'échelon central et l'établissement local et freine, en définitive, le processus d'amélioration de l'éducation.

L'examen

L'examen de politique entrepris par l'OCDE est une étude pilote novatrice qui s'intéresse au système de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle au Danemark. Ce système est dominé (à hauteur de 88 %) par l'enseignement public, les *Folkeskolen*. Le présent rapport sera donc centré sur ce segment de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. L'examen a été entrepris en prenant pleinement en compte les résultats obtenus par les jeunes âgés de 15 ans aux épreuves internationales organisées, dans le cadre de l'enquête PISA, dans les domaines suivants : lecture, sciences et mathématiques. Les membres de l'équipe des examineurs sont des spécialistes de l'éducation, rompus à l'analyse des politiques et familiers des systèmes éducatifs. Ils viennent de pays, réputés comparables au Danemark et qui ont obtenu de bons résultats aux épreuves du PISA (Finlande, Canada et Royaume-Uni). L'examen puise bon nombre de ses informations dans le Rapport de base rédigé par un spécialiste de l'enseignement d'un pays nordique (la Suède).

Même si l'on ne peut déterminer de rapports de causalité à partir de l'étude PISA, le volume de l'information disponible et la présence d'experts internationaux habilités à en dégager des conclusions ont permis de réaliser une enquête exhaustive sur l'efficacité de la *Folkeskole* et d'évaluer de manière critique ses résultats.

L'équipe des examinateurs s'est réunie à 31 reprises sur une période de dix jours, en novembre 2003. Nous avons visité huit écoles, encadré huit séminaires et autres réunions dans huit endroits différents du Danemark. Au cours de ce séjour, nous avons procédé à une collecte d'information et à des entretiens avec des interlocuteurs variés : professionnels intervenant dans le système éducatif, parents d'élèves et personnalités politiques. Nous avons également rencontré des élèves dans plusieurs établissements. L'information recueillie a été rassemblée, analysée et discutée (via Internet) par l'équipe des examinateurs sur une période de deux mois.

Nous nous sommes fondés sur le Cahier des charges convenu avec le ministère de l'Éducation pour apprécier les forces et les faiblesses, en termes de qualité et d'équité, des résultats de la *Folkeskole* avant de nous concentrer sur les moyens de remédier aux déficiences tout en préservant les points forts.

Les atouts du système de la *Folkeskole* tels que nous les avons identifiés sont nombreux et incluent : une tradition démocratique de décentralisation qui fait place à l'innovation ; l'engagement de l'État et des communes en faveur de l'éducation qui se traduit par un effort d'investissement soutenu sur une période longue, une dotation en personnel généreuse et des locaux et équipements satisfaisants ; la possibilité, pour les parents, de choisir parmi un large éventail d'options ; des enseignants et un personnel de soutien dévoués ; des élèves ayant confiance en eux-mêmes, heureux et bien épaulés ; le souci d'intégrer les apprenants bilingues ; et enfin, un forte envie de progresser.

Les faiblesses du système, telles que nous les avons identifiées, sont les suivantes : médiocrité notable de la performance scolaire ; absence d'une forte culture de l'évaluation des élèves et, en conséquence, carences dans le retour d'information ; absence de pratique d'auto-évaluation au sein des établissements scolaires et partage insuffisant des bonnes pratiques ; attention insuffisante portée aux troubles précoces de la lecture ; incapacité à pallier les effets du handicap familial ; attitude ambivalente vis-à-vis de la direction ; inadaptation de la formation initiale et insuffisance de la formation continue des maîtres ; caractère trop restrictif du contrat passé avec les enseignants ; attentes de plus en plus fortes vis-à-vis des enseignants ; difficultés de communication entre les catégories de personnel ; insuffisance du soutien apporté aux élèves ayant des besoins

particuliers mais modérés ; et soutien inadéquat apporté aux élèves bilingues.

Notre stratégie d'amélioration comporte 35 suggestions spécifiques de changement destinées à améliorer la performance de l'ensemble du système tout en promouvant l'équité. Ces recommandations s'adressent à Madame la ministre et à ses collègues, aux Associations des communes et des collectivités locales au Syndicat des enseignants, à l'Association nationale des parents d'élèves et à l'Association des chefs d'établissement.

Les recommandations couvrent six grands thèmes :

- Les normes concernant l'acquisition des connaissances, l'évaluation de la performance scolaire et l'efficacité des établissements ;
- Les rôles et les compétences des chefs d'établissement ;
- La formation initiale et continue des maîtres ;
- La convention collective réglementant les fonctions et les horaires des enseignants ;
- Les formules proposées aux élèves bilingues ou à besoins particuliers ;
- Les autres actions à mener.

Recommandations

Premier thème : normes en matière d'acquisition de connaissances et évaluation de la performance des élèves et de l'efficacité de l'établissement

Actions à mener par le ministère en concertation avec les acteurs concernés

1. Le ministère, en concertation avec l'Association des collectivités locales, le Syndicat des enseignants et les autres parties prenantes, lance un débat public sur les attentes, la politique, les pratiques et les résultats de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle.
2. Le ministère crée, en son sein, un service de suivi de l'enseignement dispensé à l'échelon de la commune.

3. Le ministère demande à l'Institut d'évaluation (EVA) de procéder à une enquête annuelle destinée à dresser le tableau, à un instant donné, de la performance d'élèves appartenant à différents groupes d'âge dans plusieurs disciplines.
4. Le ministère commande un projet de développement visant à élaborer des épreuves à critères pour une discipline donnée.
5. Le ministère met en place une évaluation des méthodes et du matériel utilisés dans les évaluations.
6. Le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, finance un projet de recherche axé sur l'élaboration et la diffusion de méthodes d'auto-évaluation pour les enseignants.
7. Il est créé par le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, un groupe de travail chargé de déterminer des normes qui serviront de référence pour l'enseignement des principales disciplines du programme à des élèves appartenant à des groupes d'âge différents.
8. Le ministère met en place un second groupe de travail chargé de vérifier l'efficacité des formules d'apprentissage individuel en usage dans les établissements ainsi que les dispositifs de temps libre scolaire (SFO).
9. Le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, lance un projet de développement destiné à créer un cadre national d'évaluation de la scolarité.

Actions à mener par les communes

10. Chaque commune (ou regroupement de collectivités locales) met en place une Unité chargée de l'amélioration scolaire, qui apportera une assistance immédiate aux établissements en difficulté.

Actions à mener par les autres instances

11. Copenhague, la plus importante de toutes les communes, envisage la création d'une capacité de recherche et de statistique destinée à piloter la collecte et l'analyse des données concernant la notion de « valeur ajoutée ».

Deuxième thème : rôle et compétences des chefs d'établissement

Actions à mener par les communes

12. Les communes rendent obligatoires pour l'accès à un poste de chef d'établissement des cours de direction et de gestion, sanctionnés par une qualification.
13. La période de mentorat se prolonge jusqu'à la fin de la première année de nomination au poste de chef d'établissement.
14. Les communes, en coordination avec l'Association des collectivités locales, conçoivent des solutions visant à améliorer le statut de chef d'établissement.
15. Les communes qui ne l'ont pas encore fait envisagent la création de primes pour les postes à responsabilités.

Actions à mener par les autres instances

16. Les associations de chefs d'établissement mènent une recherche conjointe pour explorer les différentes perceptions du comportement en classe.

Troisième thème : formation initiale et continue des maîtres

Actions à mener par le ministère

17. Le ministère envisage de segmenter et, le cas échéant, d'étoffer la formation des maîtres en y introduisant des enseignements de spécialité.
18. Le ministère envisage de segmenter la formation des maîtres en fonction des catégories d'âge du public.
19. Le ministère devrait chercher à déterminer la meilleure formule pour lier formation des maîtres, formation continue et recherche sur l'éducation.

Actions à mener par les communes

20. Les communes, coordonnées par l'Association des collectivités locales et en concertation avec le Syndicat des enseignants, mettent en place un programme obligatoire, assorti d'objectifs annuels précis, de formation continue pour tous les enseignants de la *Folkeskole*.

Quatrième thème : convention collective réglementant les fonctions et les horaires des enseignants

Actions à mener par l'Association des collectivités locales et les communes

21. L'Association des collectivités locales et le Syndicat des enseignants se préoccupent d'assouplir le contrat des enseignants.
22. Dans le contrat éventuellement renégocié, une plage de temps importante doit être prévue pour la formation continue obligatoire.
23. Les communes contrôlent l'utilisation du temps au sein de la *Folkeskole* de manière à maximiser les possibilités d'apprentissage.
24. L'Association des collectivités locales crée son propre groupe de travail afin de déterminer le meilleur moyen d'offrir un soutien scolaire non académique aux élèves de la *Folkeskole*.
25. L'Association des collectivités locales examine les barrières ressenties entre enseignants et éducateurs.
26. L'Association des collectivités locales examine les formules envisageables pour utiliser de manière plus souple les espaces scolaires, incluant un recours plus fréquent à l'utilisation partagée.

Cinquième thème : formules proposées aux élèves bilingues ou ayant des besoins particuliers

Actions à mener par le ministère

27. Le ministère lance un projet de recherche afin d'examiner la distribution des élèves bilingues dans l'enseignement spécial et de formuler des recommandations au vu de ses observations.
28. Le ministère demande un réexamen des données disponibles sur l'utilisation des langues maternelles par les maîtres d'école qui enseignent le danois aux élèves bilingues.

Actions à mener par les autres instances

29. L'Association des collectivités locales met en place un dispositif pour la diffusion des méthodes pratiquées par les communes disposant d'une expertise reconnue dans l'enseignement destiné aux élèves bilingues.
30. L'Association des collectivités locales révisé le dispositif de formation continue de manière à ce qu'un nombre suffisant d'enseignants suivent

un complément de formation leur donnant le bagage nécessaire pour accompagner les élèves ayant des besoins particuliers mais modérés.

Sixième thème : autres actions à mener

Actions à mener par le ministère

31. Le ministère examine s'il conviendrait de compléter l'arsenal législatif en vue de traiter certaines questions soulevées dans notre rapport.
32. Une décision publique s'impose pour interdire la publication des résultats des épreuves diagnostiques ou des examens officiels sous forme de tableaux de classement.
33. Le Danemark poursuit sa participation à des exercices comme celui du PISA afin de continuer à disposer d'une perspective extérieure et internationale.

Actions à mener par les autres instances

34. L'Association nationale des parents d'élèves collabore avec les présidents de conseils d'école à l'examen des implications de nos recommandations.
35. Le Syndicat des enseignants envisage en concertation avec les conseils pédagogiques les implications de nos recommandations

Vu notre qualité d'observateurs extérieurs et le temps fixé pour procéder à cet examen du système éducatif danois, nous sommes conscients du fait que nous avons peut-être mal interprété certaines des informations fournies. Mais nous ne mettons pas en doute les données relatives à la médiocre performance du système danois ou notre appréciation des causes. Les recommandations formulées, qui s'inspirent souvent de l'expérience acquise dans d'autres pays, visent à remédier à la situation. Comme nous le soulignons dans le rapport qui suit, nous avons pleinement conscience des nombreux aspects positifs de la *Folkeskole* traditionnelle. Ces atouts méritent d'être préservés. Nous estimons que les meilleures réformes envisageables devraient se greffer sur les points forts du système tout en remédiant directement aux faiblesses.

Le défi auquel sont confrontés les responsables de la *Folkeskole* ne sera pas aisé à relever. Ils devront effectuer des choix douloureux, résoudre des dilemmes et trouver des solutions novatrices. Mais nous ne doutons pas qu'ils y arriveront si leur action s'accompagne d'une intervention énergique des pouvoirs publics, d'une réflexion stratégique claire et d'une collaboration active des parties prenantes. A condition de relever le défi et

de déployer des efforts soutenus, nous sommes convaincus que le Danemark arrivera à se doter d'un système éducatif de niveau véritablement mondial.

Partie I – Rapport de base

Chapitre 1

Résumé

Extrait. Relativement peu étendu, le Danemark est doté d'une économie hautement compétitive et diversifiée et d'un régime d'État providence. Il se caractérise, par ailleurs, par une forte tradition d'équité. L'enseignement y est obligatoire pour tous depuis le début du XIXe siècle, et le pays dispose d'une longue expérience en matière d'éducation populaire.

Le Danemark, un État moderne en phase avec les évolutions mondiales

Le Danemark compte 5 368 354 habitants et 2.4 millions de ménages (janvier 2002). Durant la période 1991-2001, la population a augmenté de 0.29 % par an, puis de 0.49 % entre 2001 et 2002. Ce pays, assez peu étendu, couvre une superficie de 43 000 km², consacrée aux trois quarts à l'agriculture. La densité de population -124 habitants au km² - est légèrement supérieure à celle de l'Union Européenne (15) mais bien plus élevée que celle des autres pays nordiques.

Le Danemark peut se prévaloir de performances économiques solides. Son PIB par habitant (29 900 dollars américains, montant corrigé en fonction des parités de pouvoir d'achat) le situe au sixième rang des pays de l'OCDE. Dans la zone euro, il arrive tout juste après le Luxembourg et, parmi les pays nordiques, après la Norvège (données de 2001). Les perspectives à moyen terme sont favorables. D'après la dernière édition des *Études économiques de l'OCDE*, « le Danemark se trouve dans une situation enviable car il n'est pas confronté à des problèmes macroéconomiques immédiats ». Le gouvernement affiche un excédent budgétaire depuis 1997 tandis que la dette publique continue de décroître. La productivité du travail est relativement élevée, et le taux de chômage bien inférieur, en moyenne, à celui de l'Europe et de la zone OCDE. Ce pays, compétitif à l'échelle internationale, se caractérise par une croissance égale ou supérieure à la moyenne de l'OCDE et qui dépasse la moyenne européenne. Sa tâche la plus délicate est de se préparer à faire face aux pressions économiques liées au vieillissement de la population. Mais le Danemark est mieux placé que la plupart des pays membres de l'OCDE dans ce domaine : un régime public d'allocations vieillesse assure un revenu de base aux personnes âgées, et la plupart des travailleurs peuvent bénéficier de régimes professionnels de retraite du secteur privé. Néanmoins, la diminution attendue de la population en âge de travailler d'ici quelques années devrait entraîner une forte augmentation du ratio. Dans le même temps, des attentes, voire des exigences, se font jour en faveur d'une amélioration de la qualité des services publics, lesquels sont souvent beaucoup plus utilisés par le troisième âge. Ces deux tendances risquent tôt ou tard de peser sur les finances publiques (voir l'annexe 2 pour des données comparatives plus détaillées).¹

Le modèle danois est fréquemment associé à « l'État providence ». Grâce au produit des impôts et autres taxes, l'État offre une grande sécurité aux citoyens qui bénéficient gratuitement de services couvrant un large éventail de besoins. On peut mentionner : l'enseignement, les traitements médicaux, l'hospitalisation, la retraite anticipée pour les personnes dont la

capacité de travail est réduite ainsi qu'une pension, assurée par un régime national, suffisante pour vivre. L'État octroie, en outre, des aides aux chômeurs et couvre les frais dentaires et les dépenses d'hébergement dans des centres de long séjour des personnes qui ne peuvent plus se prendre en charge.

A en croire une chanson danoise, dont N.F.S Grundtvig (1783-1872) a écrit le texte, les progrès réalisés par le pays sont tels que « rares sont les personnes qui ont trop et plus rares encore celles qui n'ont pas assez ». Cette description correspond précisément à la conception de l'État providence de ce pays. La péréquation des revenus, réalisée au travers de la fiscalité, est telle que chacun dispose des conditions matérielles voulues pour mener une vie décente. Outre l'offre développée d'éducation, de santé et de soins, assurée par un large secteur public, 29 % des impôts et droits sont reversés à la population sous forme de transferts de revenus : bourses d'études, prestations en espèces, divers types de pensions... Certes, la lourde charge fiscale peut inciter les plus talentueux à rechercher du travail à l'étranger et l'accès garanti aux prestations sociales peut favoriser les abus. Même si les critiques ne manquent pas, la grande majorité des Danois demeure, toutefois, favorable au maintien de l'État providence.

La discrimination en fonction du sexe est interdite dans les annonces d'emplois. Le taux d'activité des Danoises avoisine 75 % – soit l'un des taux les plus élevés du monde - et la proportion de celles qui travaillent à temps partiel est comparativement faible. De plus, les structures publiques d'accueil prévues pour les enfants accroissent les possibilités, pour les femmes, de mener une carrière. Près de 90 % des enfants de 3 à 5 ans sont, en effet, pris en charge dans des garderies.

Les Danois peuvent voter à partir de 18 ans. Depuis deux décennies, le taux de participation électorale oscille entre 82 % et 88 %. Depuis 1909, aucun parti n'a obtenu la majorité absolue. La recherche du compromis va de pair avec une orientation plutôt centriste, d'où la qualification de « démocratie pluraliste » appliquée au Danemark.

Le Danemark a connu des gouvernements dirigés par un parti unique comme des gouvernements de coalition, lesquels ont été le plus souvent dirigés par un premier ministre social-démocrate. Lors de l'élection générale de novembre 2001, la majorité parlementaire est passée au centre droit et une nouvelle coalition gouvernementale s'est formée, sous la direction du Premier ministre Anders Fogh Rasmussen (libéral, né en 1953). Deux grands thèmes ont dominé la campagne électorale de 2001 : l'avenir de l'État providence au Danemark et l'immigration, ce dernier thème prenant de l'importance en raison des problèmes suscités par la confrontation entre la tradition danoise et les valeurs culturelles, la langue et la religion des

nouveaux arrivés. Les immigrants et leurs descendants représentent actuellement 7.8 % d'une population, par ailleurs, très homogène. Un pourcentage élevé se retrouve au chômage, alors que le Danemark est proche d'une situation de plein emploi.

L'État providence est mis en péril par l'évolution démographique car la proportion de la population jeune et âgée augmente tandis que celle d'âge moyen diminue, ce qui fait peser sur le dernier groupe une charge plus lourde. S'il existe, aujourd'hui, quatre citoyens d'âge actif pour chaque citoyen à soutenir, il n'y en aura plus que trois d'ici une dizaine ou une vingtaine d'années. La campagne électorale a mis en évidence une large convergence de vues en faveur du maintien de la protection sociale au niveau actuel. Par ailleurs, le gouvernement dirigé par Anders Fogh Rasmussen entend instaurer la liberté de choix dans les services sociaux et de santé et réaliser des gains d'efficacité, si possible en recourant à des privatisations plus ou moins poussées. L'élection a également démontré que la majorité des Danois souhaite une politique d'immigration plus restrictive. Tout en réduisant l'immigration, ce pays s'efforcera de mieux intégrer les personnes déjà accueillies dans le pays et qui se trouvent sur le marché du travail.

Depuis le milieu des années 60, la proportion des produits industriels est supérieure à celle des produits agricoles dans les exportations. Évoluant dans une économie non fermée et fortement tributaire de l'environnement international, les Danois ont bénéficié de leur attitude ouverte et réceptive. Après un millénaire d'agriculture et de pêche, le Danemark s'est hissé, dans la période récente, au rang de nation industrielle développée produisant toute la gamme de produits, à quelques exceptions près : avions, voitures et armes lourdes. La rapidité de cet essor industriel peut laisser perplexe, étant donné que les seules ressources naturelles dignes d'intérêt dont dispose le pays sont le pétrole et le gaz naturel, découverts il y a peu, dans les années 60.

Toutefois, les Danois ont réussi à élargir le concept de ressources naturelles en y incluant des matières premières agricoles telles que le lait, la betterave sucrière, les œufs et la viande. Diverses formes de production se sont développées : lait en poudre, sucre, pâtisserie, conserve de viande, etc. Les opérations de transformation exigeant des machines, les Danois ont entrepris d'en fabriquer et d'en exporter. Pour exporter, il fallait des moyens de transport. Ainsi est née la construction navale. Les navires devant être peints, un secteur des peintures et vernis a pris forme. La nécessité de maintenir les produits à basse température pendant le transport a suscité l'apparition d'activités de réfrigération. De l'extérieur, cette croissance industrielle spectaculaire et le processus constant de diversification de la

production peuvent paraître aléatoires alors qu'ils ont obéi, sur le plan interne, à un enchaînement logique et très cohérent.

Parmi les entreprises danoises, leaders sur le marché international, figurent des sociétés qui produisent les biens suivants, pour ne citer que quelques exemples : équipements de cimenterie, prothèses auditives, enzymes utilisés dans la transformation des produits alimentaires et la fabrication de lessive en poudre, équipements d'épuration de l'eau, appareillage pour bière à la pression, instruments de mesure médicaux, insuline et aérogénérateurs. La culture prend de plus en plus de place dans la balance des paiements via la vente, à l'étranger, de films, de livres à succès et de musique. Les entreprises danoises ont souvent été créées à partir d'une idée ou d'une invention que l'auteur a concrétisées en puisant dans ses économies personnelles. D'où la dispersion des activités sur l'ensemble du territoire. Dès lors qu'un créneau est trouvé sur le marché mondial, le petit atelier du village ou de la ville de province peut se développer jusqu'à devenir une société internationale. Tel a été le parcours suivi par des entreprises comme Danfoss (thermostats), Grundfos (pompes) et Lego (jouets).

Une longue tradition scolaire

La scolarité obligatoire pour tous les jeunes Danois a été introduite en 1814 par une loi adoptée durant la période d'absolutisme, soit avant l'entrée en vigueur, en 1848, de la première constitution démocratique. Le Danemark, alors en proie à une crise économique, écologique, culturelle et morale, a été contraint de procéder à des changements radicaux affectant pratiquement tous les aspects de la vie des citoyens. Dans le domaine de la production, les grands domaines ont laissé place à de petites fermes familiales, ce qui a entraîné un processus de transformation général de la nation dont le rythme a été prodigieux et qui a touché l'État, la vie de famille, l'identité nationale ainsi que les arts et la littérature. La première loi sur l'école visait une population essentiellement rurale. Mais, progressivement, à mesure que l'industrialisation gagnait les villes, petites et grandes, de nouvelles demandes se sont manifestées et un dispositif scolaire, différent de celui des campagnes, s'est développé en milieu urbain. Le collège (*mellemskole*), créé en 1903 puis introduit à plus large échelle en 1937, a permis de mieux répondre aux besoins des jeunes des villes et aux exigences d'une société plus urbanisée. Au bout de quatre ans, les meilleurs élèves pouvaient intégrer des établissements plus sélectifs qui les préparaient à des études plus théoriques. Le double système d'acquisition des savoirs de base, auquel correspondaient deux cadres juridiques distincts, s'est maintenu durant la première moitié du XXe siècle jusqu'à l'adoption de la loi sur l'enseignement de 1958. Celle-ci a mis fin à ces différences en

instaurant un système unifié d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle.

L'enseignement au Danemark doit beaucoup aux idées de Grundtvig, qui préconisait la mise en place d'une formation complémentaire non structurée en faveur des jeunes, en particulier ceux vivant dans les campagnes. Les écoles secondaires rurales, dont la première a commencé à fonctionner en 1844, mettaient l'accent sur l'apprentissage et la valorisation, par les élèves, de l'expression orale et de la liberté d'esprit. Cette instruction en faisait des agriculteurs compétents et respectueux de leurs voisins et les préparait ainsi à se lancer dans des entreprises communes. C'est ainsi qu'ils ont pu constituer des groupes et de coopératives de production, d'élevage et d'exportation au sein desquels chacun dispose d'un droit de vote égal, quelle que soit la superficie de ses terres ou la taille de son troupeau. Les Danois sont peu cérémonieux. Le tutoiement (*du*) est assez systématique. À l'école, les élèves appellent les enseignants par leur prénom.

Les valeurs sociales fondamentales

La recherche du consensus, ou tout au moins d'un compromis viable, en matière de politique de l'éducation est une tradition bien ancrée au Danemark. Depuis la deuxième guerre mondiale, période pendant laquelle le pays a été occupé par l'armée allemande, le système d'enseignement apparaît comme l'un des principaux moyens de favoriser et de préserver l'existence d'une démocratie ouverte. Pour l'État danois, chaque individu doit être respecté pour ce qu'il est. La prise en considération inconditionnelle de chaque individu fait partie, depuis longtemps, des spécificités danoises. S'ajoute une autre caractéristique : toute personne a le droit d'agir comme elle l'entend, dès lors qu'elle ne nuit pas à autrui.

La loi régissant l'école primaire publique (*Folkeskole*) en témoigne. Elle précise que l'école, en concertation avec les parents, doit apporter aux élèves le savoir, les qualifications, les méthodes de travail et les moyens d'expression nécessaires à leur développement personnel. La *Folkeskole* a pour vocation d'accueillir des individus différents, que des enseignants de métier accompagnent tout au long de leur scolarité afin de les aider à trouver leur propre voie.

La liberté individuelle, qui reste au stade des principes dans bien des pays, a été résolument mise en pratique au Danemark. Toutes les idées peuvent être exprimées par écrit et des modes de vie très différents sont admis. L'exemple de Christiania, petite communauté implantée dans la ville même de Copenhague, où les habitants vivent à leur manière et où les drogues douces sont en vente libre, montre bien la portée que donnent les Danois à la liberté individuelle. Hormis les occasionnelles descentes de

police, les autorités ont fermé les yeux sur l'expérience pendant plus de 25 ans. Le respect de la liberté de chacun va souvent de pair avec la tolérance et la solidarité. Toutefois, certains assimilent cette grande permissivité à un manque de courage et à l'incapacité de fixer un cadre clair pour la coexistence entre les citoyens. Le débat à propos de la pratique de la démocratie au Danemark illustre la difficulté de concilier l'absence d'intervention avec l'exercice de l'autorité et l'application de règles.

Au travers de la réglementation, les autorités danoises tendent davantage à accompagner les pratiques des Danois qu'à leur dicter une ligne de conduite prédéfinie. Prenons pour exemple, la période des fêtes de Noël durant laquelle les lois sur l'alcool au volant sont appliquées avec davantage de rigueur. Les Danois relèvent le défi en procédant, bien sûr, aux habituels contrôles de police, mais aussi en proposant des transports gratuits dans la région de Copenhague, ce qui incite la population à se déplacer en train et en autobus. Dans beaucoup de situations, l'État adopte envers les citoyens la même attitude qu'un jardinier qui décide d'aménager à l'ancienne une nouvelle pelouse : il sème de l'herbe partout et attend de voir où elle est piétinée pour tracer les allées et les bas-côtés.

La société danoise repose sur la confiance mutuelle. Elle considère que les individus doivent exercer leur propre jugement plutôt que de se conformer à des contraintes ou des directives imposées par le haut. La Constitution (*Grundlov*) garantit ainsi à chaque citoyen un enseignement de base gratuit dispensé par l'école primaire publique (*Folkeskole*) tout en précisant que cet enseignement peut être apporté par un autre régime scolaire (voir l'annexe 3 pour plus de détails sur la *folkeskole*). Autrement dit, l'obligation de fréquenter l'école porte non sur le type d'établissement mais sur le nombre d'années d'instruction (neuf). En conséquence, 12 % des enfants fréquentent des écoles privées indépendantes, dont 70 % des dépenses peuvent être couvertes par l'État (voir l'annexe 3 pour plus de détails sur les écoles privées au Danemark). L'enseignement primaire et secondaire du premier cycle s'adresse à tous les enfants, indépendamment de leurs aptitudes ou de leur milieu social. La proportion d'enfants bilingues, surtout issus de l'immigration, est de 8.6 %, en moyenne, mais elle peut atteindre un tiers dans certains quartiers des grandes villes. Il y a peu, les élèves devaient encore avoir l'aval de leur établissement pour passer dans le deuxième cycle du secondaire. Ce n'est plus le cas depuis 2001 : la décision est laissée aux élèves. Au-delà, l'enseignement tertiaire est assuré par cinq universités et un large éventail de filières. Pour l'essentiel, l'enseignement est gratuit au Danemark. À partir de 18 ans, les jeunes peuvent bénéficier d'un programme de bourses et prêts de l'État pour l'éducation et la formation (« *SU – Statens Uddannelsesstøtte* »), le plafond étant de 4 231 couronnes danoises par mois ; la condition socio-économique

n'est donc pas un obstacle à la poursuite des études. En conclusion, le Danemark attache une grande importance à l'éducation et accepte d'investir dans ce secteur une plus grande proportion de son PNB que partout ailleurs.

NOTES

¹ Pour de plus amples informations sur les caractéristiques macro-économiques et structurelles de l'économie danoise, voir OCDE, 2003a.

Chapitre 2

Le système éducatif

Extrait. La collectivité locale est responsable de l'établissement et de la gestion de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle, responsabilités qu'elle assume avec le soutien financier de l'État. Au cours des années, des réformes ont été entreprises afin de consolider la capacité d'intervention des communes de petite taille, de modifier le partage des responsabilités entre l'État, les collectivités locales, les parents et les chefs d'établissement ainsi que la gestion de l'enseignement dispensé aux enfants ayant des besoins particuliers. Comparativement à d'autres pays, et en se fondant sur plusieurs indicateurs, les résultats du système d'éducation danois apparaissent généralement moyens.

Gouvernance

La mise en place et la gestion des écoles locales sont confiées aux collectivités locales (*sognekommun*) en vertu de textes officiels, tels que la loi sur l'école primaire publique (*Folkeskole*). Au milieu du XXe siècle, les plus petites collectivités avaient du mal à se doter d'écoles capables de répondre aux besoins des familles et celles qui étaient situées en zone rurale aspiraient à proposer des écoles de même niveau qu'en ville. Vu la priorité accordée à la qualité et à l'égalité des chances, le Danemark a pris plusieurs initiatives pour adapter son système scolaire afin d'améliorer la qualité sur tout le territoire et d'assurer l'égalité aussi bien entre garçons et filles qu'entre différentes catégories de la population.

Ces objectifs ambitieux, conjugués à plusieurs autres considérations importantes, ont conduit le Danemark à modifier les structures administratives locales dans les années 70. L'on a fusionné les innombrables *sognekommun* pour former des unités plus grandes, ayant une assise économique suffisante pour prendre en charge une *Folkeskole* moderne. Le nombre de commune² a été ramené à 275, chacune d'entre elles devant gérer les *Folkeskole* placées sous sa responsabilité en se référant à des réglementations assez peu détaillées. Les lois de 1974 et de 1977 concernant la gestion locale des établissements scolaires et la *Folkeskole* définissent la manière dont la démocratie peut s'exercer à l'échelle des écoles, au sein de chaque commune.

Les nouvelles lois ont renforcé encore la décentralisation du régime danois de la *Folkeskole*. Dans l'ancien système scolaire, l'embauche des enseignants, la négociation des rémunérations, l'organisation des tâches et la définition des règles de travail relevaient de l'État. Ce dernier définissait également les programmes scolaires, autrement dit les contenus officiels du plan d'éducation que les autorités locales devaient mettre en place. Ce plan devait préciser : le nombre d'heures d'enseignement dispensées à chaque classe, les matières enseignées et le nombre de cours, les objectifs visés et le calendrier des congés scolaires. L'État contrôlait directement les examens et chargeait des conseillers régionaux de procéder à des inspections. Il appartient, désormais, au conseil de la commune de se prononcer sur le plan scolaire et le projet pédagogique des établissements, lesquels doivent être élaborés conformément aux directives législatives. Le plan scolaire fournit un cadre administratif aux établissements de la commune. Il fournit les informations suivantes : le nom et la taille des établissements ainsi que la zone qu'ils desservent et, éventuellement, le nom de l'école choisie pour servir d'établissement central pour une zone plus large ainsi que des renseignements sur le corps enseignant. Pour chaque école de la commune,

il existe aussi un projet pédagogique local qui précise, outre les objectifs pédagogiques, l'emploi du temps de toutes les classes, le nombre d'heures consacrées aux différentes disciplines et les jours de congé.

Responsables de la gestion des écoles, les communes en sont aussi propriétaires. Il s'en suit que les ressources allouées aux écoles transitent au travers du budget de la commune lequel est réparti en fonction de critères nationaux. Au Danemark, les taxes sont recouvrées à différents niveaux : commune, comté, administration centrale. L'État assure un transfert différencié de ressources aux communes (et aux comtés) qui dépend du potentiel de recettes fiscales de chacune d'elles (estimation fondée sur la richesse et les revenus des habitants). Ce transfert prend la forme d'un montant forfaitaire que la commune peut réaffecter à différentes activités en fonction des priorités fixées par le conseil communal. Ces transferts font régulièrement l'objet de négociations entre le ministère des Finances et l'Association des collectivités locales. Si besoin est, l'État précise qu'une part donnée du montant forfaitaire est destinée à financer des initiatives particulières – par exemple, doter les écoles d'ordinateurs les plus récents. Mais les municipalités peuvent utiliser les fonds comme elles le préfèrent.

Le processus de décentralisation

Les années 70 et 80 ont été caractérisées par le recul de l'intervention directe de l'État. S'agissant du temps consacré par les enseignants aux élèves, les communes ont eu plus de latitude - au fur et à mesure que l'État leur transférait des compétences - pour définir elles-mêmes le travail du corps professoral, en concertation avec les syndicats d'enseignants. L'association des enseignants danois et l'association des communes mènent des négociations nationales, mais certaines décisions concernant le temps de travail et les salaires sont prises au niveau local. Les écoles sont dirigées par un chef d'établissement qui doit examiner les questions importantes et prendre en compte les avis du conseil des enseignants avant de se prononcer. Depuis 1989, toutes les réglementations sur la gestion des établissements et les contenus des enseignements ont été rassemblés en une seule loi, la loi sur la *Folkeskole*. Celle-ci a marqué une nouvelle étape dans le processus de décentralisation et de démocratisation scolaires au Danemark.

La législation stipule que les conseils d'école (*bestyrelse*) doivent être composés d'une majorité de parents d'élèves. Le Danemark ne saurait mieux montrer que la *Folkeskole* appartient aux usagers. Le conseil des enseignants a laissé place à un conseil éducatif, chargé des questions pédagogiques. Le *bestyrelse* est habilité à donner des avis sur les questions éducatives. La loi de 1989 prévoyait que le conseil de la commune doit offrir à

chaque établissement les conditions économiques indispensables pour assurer son indépendance, tant sur le plan financier que pédagogique.

En 1992, l'État a renoncé à l'un de ses principaux mécanismes de contrôle du système scolaire : l'autorité sur les questions de personnel. Depuis, la nomination et le licenciement des enseignants et des directeurs d'école sont du ressort exclusif de la commune alors qu'auparavant celle-ci avait le pouvoir de nommer les enseignants mais devait en référer aux autorités nationales pour les mettre à pied. Aujourd'hui, la commune doit solliciter l'avis du conseil d'école avant d'arrêter une décision, ce qui signifie, en pratique, que les établissements locaux exercent un pouvoir important sur leur personnel. Un texte de 1990, qui confère une très grande liberté en matière de choix de l'école aux parents, a supprimé les principes de proximité géographique. Cependant, l'État garde la maîtrise des *Folkeskolen* au travers de l'examen terminal. Les élèves passent cet examen à la fin de la 9^{ème} année, sous le contrôle d'un jury désigné par l'administration centrale et la commune. En 1993, l'État a déterminé, à l'intention des communes, les connaissances que les élèves doivent posséder au stade terminal dans différentes matières. La décentralisation des écoles a atteint son apogée en 1992, les pouvoirs publics ayant ensuite entrepris de formuler de manière plus précise leurs attentes en matière de résultats scolaires. L'on pourrait considérer que ces changements constituent un pas dans le sens d'une centralisation accrue. Mais cela ne correspondrait pas à la réalité car l'État n'entend pas, en prenant cette mesure, réaffirmer son autorité dans les domaines dans lesquels les communes sont devenues souveraines. Il est plus juste d'affirmer que les pouvoirs publics axent, désormais, leurs interventions sur d'autres aspects de l'enseignement, tels que l'assurance-qualité et le contrôle des résultats.

Les rééquilibres se font également sentir dans l'organisation de l'enseignement spécialisé. L'organisme public chargé des handicapés (*Særforsorgen*) a été démantelé en 1978 et ses attributions ont été progressivement confiées aux autorités régionales. Le processus s'est achevé en 1981. S'agissant de l'enseignement spécialisé, jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire, une distinction est opérée entre les troubles de l'apprentissage qui sont du ressort des communes et les handicaps qui nécessitent une prise en charge plus générale. Dans le second cas, c'est la région qui intervient en définissant, au cas par cas, les mesures nécessaires. En contrepartie, la commune verse à la région un montant fixé par l'État pour tout élève inscrit à un programme de prise en charge générale. En 2000, la loi a modifié la répartition des compétences entre les communes et les régions. Dorénavant, les premières définissent les mesures à prendre, changement qui s'est accompagné d'une augmentation sensible des montants versés aux secondes.

Tendances récentes des politiques scolaires

Dans les années 90, la modernisation du fonctionnement de la *Folkeskole* était imposée d'en haut. La décision d'introduire les technologies de l'information et des communications (TIC) dans différentes disciplines a ainsi entraîné une modification de leur contenu. En 1996, les pouvoirs publics ont donné la possibilité aux communes d'améliorer l'enseignement linguistique dispensé aux enfants immigrés, du niveau préscolaire jusqu'à la 10^e année de la *Folkeskole*. Depuis 2000, l'État précise ses demandes à l'égard des communes. En 2002, le gouvernement a préconisé la fixation d'objectifs devant être réalisés à l'issue de la 9^{ème} année de la *Folkeskole*. Dans le même temps, il a apporté des précisions au sujet des résultats attendus par l'État dans les petites classes de la *Folkeskole*. Un nombre minimum d'heures de danois et de mathématiques est fixé pour les trois premières années. Les communes et les écoles sont incitées à améliorer l'intégration des nouveaux élèves et à favoriser l'acquisition du langage au niveau préscolaire. Le contenu de l'enseignement est défini pour la classe préparatoire qui accueille les enfants de 5 à 6 ans. Enfin, l'apprentissage de l'anglais, comme première langue étrangère, est requis à partir de la 3^{ème} année alors qu'une place plus importante doit être faite aux sciences et à l'histoire. Dans le futur, les autorités compétentes laissent entrevoir une forme ou une autre de différenciation par niveau, au sein de la *Folkeskole*. À ce propos, il convient de remarquer que l'image de l'enseignant rivé à sa classe, année après année, est caricaturale car rares sont les classes où l'enseignement est toujours dispensé par la même personne. De fait, les enseignants sont mobiles, certaines écoles exigeant même qu'ils changent une ou deux fois au cours des neuf années. Toutefois, le maintien d'une relation suivie entre une classe et ses enseignants est considéré comme un atout, la dynamique créée par ce lien favorisant la préparation et l'organisation de l'année scolaire.

Les performances du système scolaire

À plusieurs reprises, le Danemark s'est prêté à des comparaisons internationales sur l'enseignement. C'est ainsi qu'au début des années 70, les attitudes des élèves danois et américains ont fait l'objet d'une étude comparative, laquelle s'intéressait également aux relations parents enfants. De cette étude, il ressort, notamment, qu'une proportion supérieure de jeunes et de mères valorisait la poursuite des études au Danemark par rapport aux États-Unis ; dans le premier cas, les pourcentages sont respectivement de 23 % et 27 %, dans le second de 18 % et 22 %. Autre élément qui se dégage de la comparaison : les adolescents américains attachaient bien plus d'importance au statut social et au pouvoir tandis que

leurs condisciples danois s'intéressaient beaucoup plus au bonheur individuel et à l'épanouissement personnel (Kandel et Lesser, 1972).

Les adolescents danois manifestaient des ambitions scolaires beaucoup moins marquées que leurs condisciples américains. En effet, 39 % pour cent de ces derniers déclaraient préférer acquérir beaucoup de connaissances pendant les cours contre 31 % pour les Danois ; 54 % jugeaient l'ardeur au travail tout aussi essentielle contre 32 % pour les Danois ; et 78 % estimaient qu'il était très important de se préparer pour l'avenir contre 38 % pour les Danois. Si ces résultats laissent supposer un degré d'ambition scolaire beaucoup plus faible chez les jeunes Danois que chez les jeunes Américains, d'autres chiffres donnent un aperçu différent. Dans les deux groupes considérés, les notes étaient jugées déterminantes par une grande proportion des adolescents, mais les Danois étaient quasiment deux fois plus nombreux que les Américains (38 % contre 20 %) à trouver extrêmement gratifiant de travailler fort à l'école. D'après cette enquête, les Danois étaient plus enclins que les Américains à estimer qu'il était aussi important de bien travailler que de chercher à obtenir de bonnes notes. En revanche, si les Américains s'intéressaient davantage aux notes, ils avaient moins tendance à considérer qu'ils devaient faire beaucoup d'efforts pour les mériter.

Bien que l'étude remonte à une trentaine d'années, elle révèle et souligne des tendances culturelles propres aux différentes sociétés. Les auteurs avaient conclu, à l'époque, que les adolescents danois avaient plus de possibilités scolaires de voir leurs efforts dans les domaines académiques et extra académiques couronnés de succès. En revanche, les jeunes Américains étaient soumis à des normes sociales plus rigoureuses qui ne leur permettaient pas de se consacrer à la réussite académique mais les incitaient à adopter des modes de comportement social moins diversifiés.

Tout en prenant part à certaines études comparatives internationales, le Danemark ne s'est pas montré particulièrement pressé. Cela dit, les études auxquelles il a participé ont démontré que les résultats du système scolaire étaient généralement solides, quoique non exceptionnels. Dans l'Enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS) (Beaton *et al.*, 1996), réalisée en 1995, les élèves de 13 ans se situaient un peu au-dessous de la moyenne des pays considérés en mathématiques. D'après l'étude que l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA) a consacrée, en 1991, à la maîtrise de la lecture par les adolescents de 14 ans, les jeunes Danois étaient bien au-dessus de la moyenne des 31 pays pris en compte, même si leurs résultats étaient beaucoup moins impressionnants comparés au groupe de pays membres de l'OCDE. À en juger par les résultats, mesurés en 2000 dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les

Danois de 15 ans ayant pris part à l'étude se situent au milieu du classement des 31 pays pour ce qui est des résultats globaux en lecture (16^{ième} parmi les 27 pays de l'OCDE participants à l'étude et 12^{ième} en mathématiques). Ce bilan, qui pourrait être acceptable pour de nombreux pays, ne l'est pas pour la société danoise qui investit dans l'éducation un montant par habitant parmi les plus élevés au monde. Alors que le pays considère son système comme l'un des meilleurs, il ne saurait se contenter d'une place moyenne dans les comparaisons internationales et ne saurait se satisfaire des conclusions qui se dégagent des dernières études internationales.

En ce qui concerne la compréhension de l'écrit globalement mesurée dans l'étude PISA, le Danemark (497 points) est aussi proche que possible de la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE (499 points). Les résultats obtenus par les élèves danois de 15 ans pour les trois sous-divisions du test de lecture sont aussi proches de la moyenne de l'OCDE que le résultat global. Par ailleurs, le Danemark affiche un score légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE en mathématiques et nettement inférieur en sciences.

En examinant de plus près les résultats obtenus par le Danemark (voir Tableau 2.1) et en les comparant à ceux d'autres pays membres de l'OCDE, on constate une légère variation dans la compréhension de l'écrit entre établissements. Sept pays seulement enregistrent une moindre variation entre établissements, exprimée en pourcentage de la variation moyenne de la performance des élèves dans les pays de l'OCDE. La variation entre établissements est du même ordre pour la culture mathématique et scientifique. La variation entre établissements est plus faible dans six pays seulement pour la culture mathématique et dans huit pays seulement pour la culture scientifique. Dès lors qu'un tel indicateur permet d'apprécier la manière dont le pays a mis en œuvre sa politique en faveur de l'équité, les efforts du Danemark sont concluants par rapport à la plupart des pays pris en compte dans l'étude PISA. Si le Danemark arrive après ses voisins nordiques, c'est surtout parce que la variation plus marquée entre établissements témoigne d'une propension plus grande à la non-intervention lorsqu'il s'agit de la diversité des conditions socio-économiques. Dans une analyse approfondie des données de l'étude PISA (Rangvid, 2003), l'auteur montre que le Danemark aurait peut-être intérêt à faire en sorte que le recrutement des écoles soit plus hétérogène. En effet, il semble que les lecteurs moins performants progressent lorsqu'ils travaillent dans des groupes plus hétérogènes que ceux que propose, aujourd'hui, la *Folkeskole* danoise.

Tableau 2.1 Répartition des performances des élèves entre et au sein des établissements sur les échelles de compréhension de l'écrit et de culture mathématique et scientifique dans le cycle 2000 du PISA

	Compréhension de l'écrit		Culture mathématique		Culture scientifique	
	entre établissements	au sein des établissements	Entre établissements	Au sein des établissements	entre établissements	Au sein des Établissements
Danemark	20	86	15	71	19	102
Canada	17	80	14	68	14	72
Finlande	11	77	6	69	6	78
Royaume-Uni	22	82	21	72	25	77

Source : Tableaux 2.4 et 3.5, OCDE, 2001a

Le Danemark poursuit, depuis longtemps, une stratégie d'intégration qui vise à ce que chaque personne trouve sa place et soit respectée pour elle-même, stratégie également mise en pratique au sein de l'école. Rares sont les élèves exclus des activités courantes dans ce pays. Lorsque cela arrive, la commune et les parents engagent des discussions approfondies pour déterminer s'il convient ou non de recourir à des solutions spéciales, dans le meilleur intérêt de l'étudiant. Les élèves inscrits à des programmes d'enseignement spéciaux, qui les excluent de la *Folkeskole*, sont très peu nombreux (un peu plus de 1 % en 2002). La confirmation en est donnée par l'étude PISA, et plus particulièrement par la variation au sein des établissements. Cette variation est plus grande au Danemark pour la culture scientifique que dans les autres pays. Pour la compréhension de l'écrit, elle est supérieure dans trois pays seulement. S'agissant de la culture mathématique, elle est plus grande dans quatorze pays. Il ressort que ce pays met, et de manière plutôt pertinente, ses valeurs en pratique, en veillant à ce que chaque enfant bénéficie de l'attention requise au sein de la même école. Toutefois, les résultats concernant la culture mathématique doivent attirer l'attention du Danemark sur la nécessité de mieux vérifier l'application de ses principes dans tous les domaines.

S'agissant des cinq pays nordiques, les résultats de l'étude ont été analysés dans le rapport intitulé *Northern Lights on PISA*, dans lequel des chercheurs de la région ont proposé leurs avis éclairés. Le souci d'équité, pierre angulaire des politiques menées par ces pays, y est souligné. Le Danemark, à l'instar des quatre autres pays, entend en effet assurer à tous les enfants et à tous les adolescents l'égalité d'accès à l'éducation et éliminer les obstacles qui les empêcheraient d'acquérir l'expérience et le savoir

indispensables. Il a d'abord été jugé important d'assurer l'égalité entre jeunes habitant différentes régions, puis entre sexes et entre catégories socio-économiques et, tout récemment, entre groupes ethniques (Lie, Linnakylä et Roe, 2003).

Parmi les 31 pays pris en compte dans l'étude PISA, le Danemark est l'un de ceux où la différence est la moins perceptible entre garçons et filles pour la compréhension de l'écrit (tableau 2.2). Dans le rapport évoqué ci-dessus, les résultats de l'étude sur la maîtrise de la lecture, réalisée en 1991, sont rapprochés de ceux de l'étude PISA effectuée en 2000, le Danemark étant étudié dans les deux cas. Bien que les comparaisons de ce type soient quelque peu hasardeuses, les auteurs de *Northern Lights on PISA* (en se servant de l'échelle de notation basée sur le modèle de Rasch qui, pour les besoins de la comparaison, s'avère à la fois utile et fiable) ont mis en évidence une accentuation de la différence entre élèves de sexe masculin et féminin durant la décennie écoulée. Toutefois, l'analyse montre que les quatre autres pays nordiques connaissent non seulement une évolution comparable mais encore plus accusée qu'au Danemark. Dans tous les pays considérés, les filles obtiennent de meilleurs résultats que les garçons aux tests de compréhension de l'écrit.

Tableau 2.2 Différences dans les performances selon le sexe sur les échelles de compréhension de l'écrit et de culture mathématique et scientifique, dans le cycle 2000 du PISA

	Différences de compréhension de l'écrit entre garçons et filles	Différences de culture mathématique entre garçons et filles	Différences de culture scientifique entre garçons et filles
Danemark	-25	+15	+12
Canada	-32	+10	-2
Finlande	-51	+1	-6
Royaume-Uni	-26	+8	+4

Source : Graphique 5.1, OCDE, 2001a.

En matière de culture mathématique et scientifique, les différences de performances constatées selon le sexe ne sont pas identiques à celles affichées pour la compréhension de l'écrit. S'agissant du Danemark, les filles n'obtiennent pas d'aussi bonnes notes que les garçons en mathématiques et les différences selon le sexe sont légèrement plus marquées que dans la moyenne des pays participant à l'étude PISA. C'est surtout dans les tâches qui font appel au sens mathématique dans la vie courante et à l'utilisation des mathématiques comme langage que les filles réussissent moins bien que les garçons au Danemark. Bien que l'étude PISA

fournisse une mesure très limitée de la culture mathématique, elle se prête à une comparaison avec l'étude plus poussée réalisée, en 1995, dans le cadre de l'enquête TIMSS. Celle-ci a montré qu'à l'âge de 13 ans, les élèves danois étaient clairement en retard, notamment par rapport à leurs homologues suédois. Dans l'étude PISA, les Danois de 15 ans ont, semble-t-il, amélioré leurs résultats et pris une légère avance au sein du groupe des pays nordiques (Turmo, Kjaernsli et Patterson, 2003).

S'agissant de l'estimation de la culture scientifique, les différences sont en faveur des élèves de sexe féminin dans quatre pays nordiques sur cinq. Le résultat est inverse au Danemark où les garçons s'en sortent bien mieux que les filles. Comme l'indiquent Kjaernsli et Molander (2003), ce constat correspond aux conclusions de l'enquête TIMSS de 1995. Celle-ci a montré que, en matière de culture scientifique, les plus grandes différences selon le sexe, au profit des garçons, se rencontraient au Danemark et en Israël. D'après l'étude PISA, les jeunes Danoises paraissent avoir moins bien saisi que les garçons les concepts utilisés en sciences.

En règle générale, la politique en faveur de l'équité cherche à pallier aux inégalités entre différentes catégories socio-économiques. Le régime de la *Folkeskole* vise à permettre à chacun de progresser autant que possible et aux établissements scolaires de prendre en charge tous les élèves, quel que soit leur milieu familial. Mais, plusieurs études réalisées durant les années précédentes, démontrent que le système scolaire danois n'est pas très concluant à cet égard, et l'étude PISA permet d'arriver à la même constatation. Cela est jugé fort préoccupant au Danemark, surtout lorsque l'on s'intéresse à la situation des enfants immigrés. L'intégration de nouveaux citoyens à l'école et dans la société constitue, en effet, un enjeu très important pour le pays.

La comparaison entre l'étude IEA de 1991 et le cycle 2000 du PISA est, dans le cas du Danemark, plus qu'un simple exercice. Conformément à la stratégie d'évaluation par roulement du PISA, une brochure employée en 1991 a été réutilisée en 2000. Il s'avère, dans ces conditions particulières, que la compréhension de l'écrit a quelque peu baissé parmi les adolescents danois vers la fin du XXe siècle. Ce résultat constitue un avertissement pour le système scolaire danois car il signale que la qualité pourrait être en voie de diminution, d'autant que les matériaux examinés concernant la compréhension de l'écrit entre 14 et 15 ans ne permettent pas de constater d'amélioration (Allerup, et Mejdning, 2003).

Le rapport *Northern Lights on PISA* apporte également des informations sur le degré de réussite de la politique danoise en faveur de la qualité et de l'équité lorsque l'on prend en compte les conditions socio-économiques de départ. Un modèle de régression général a été utilisé pour mettre en relation

le milieu familial et la compréhension de l'écrit. Comparativement à la moyenne des pays membres de l'OCDE et de chacun des autres pays nordiques, il en ressort que le milieu familial joue un rôle relativement plus important dans l'explication des écarts entre jeunes au Danemark. Autrement dit, le Danemark ne parvient pas aussi bien que les autres pays à remédier aux différences entre catégories socio-économiques. Ses efforts en faveur de l'équité ne sont pas couronnés de succès. Les trois critères du statut socio-économique pris en compte dans l'étude PISA (ressources culturelles, économiques et sociales) sont retenus dans l'analyse au même titre que les résultats du test de compréhension de l'écrit (Pilegaard, Jensen et Turmo, 2003). Le moins solide de ces critères est celui des ressources sociales car il n'est mesuré qu'au travers de trois questions qui concernent toutes le lien entre l'élève et ses parents. Cela signifie que les réseaux de relations avec les autres élèves, les frères et les sœurs et d'autres groupes de personnes qui font partie de l'entourage de l'enfant et peuvent donc l'aider à surmonter certains problèmes ne sont pas pris en compte.

L'analyse montre que les ressources culturelles permettent de mieux prévoir les résultats du test de compréhension de l'écrit des jeunes Danois de 15 ans que dans les quatre autres pays nordiques. Parallèlement, les ressources culturelles expliquent tout autant les écarts dans ce domaine au Danemark que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Les ressources économiques contribuent moins aux écarts de compréhension de l'écrit dans tous les pays nordiques que dans les autres pays ayant participé à l'étude PISA. Le Danemark ne fait pas exception. Les ressources sociales, au sens très restreint qui leur est attribué dans l'étude PISA, permettent de mieux prévoir les résultats en termes de compréhension de l'écrit au Danemark et en Norvège que dans les autres pays nordiques et la plupart des pays de l'étude PISA. L'analyse des autres corrélations entre ce critère et la compréhension de l'écrit indique que les adolescents danois ont le sentiment de mieux communiquer avec leurs parents que ce n'est le cas dans les autres pays.

L'étude PISA inclut des questions concernant la qualité des établissements, envisagée notamment sous l'angle des relations que les élèves entretiennent avec leurs enseignants et leurs condisciples. Comme l'indique le tableau 2.3, les réponses données par les jeunes Danois ne diffèrent pas du modèle commun, à cette nuance près que la mise en route des cours est plus longue, car la discipline semble moins stricte dans les écoles de ce pays.

Tableau 2.3 Points de vue des élèves sur le comportement en classe (a)

	Les enseignants doivent attendre longtemps avant de commencer le cours	Les élèves n'écoutent pas ce que disent les enseignants	Les élèves ne se mettent au travail qu'après un long moment	Plus de cinq minutes sont consacrées à ne rien faire
Danemark	27	19	22	55
Canada	35	23	29	46
Finlande	39	30	21	44
Royaume-Uni	31	20	23	41
Total OCDE	29	23	24	35

(a) Pourcentage d'élèves qui conviennent que cette situation se produit à chaque cours ou presque.

Sources : Tableaux W7.10, W7.12, W7.13 et W7.15, l'OCDE, 2001b.

Sont mises à profit les réponses apportées par les élèves ainsi que les directeurs des écoles étudiées. D'autres questions permettent de comprendre les stratégies d'apprentissage et les motivations des élèves, l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes et leurs méthodes de travail de prédilection. S'agissant des relations entre élèves et enseignants, les matériaux rassemblés dans le cadre de l'étude PISA montrent qu'elles posent moins de problèmes que dans la majorité des autres pays, si l'on se fie aux directeurs d'école danois. Par ailleurs, ces derniers manifestent plus de tolérance envers différents types de comportements susceptibles de perturber l'apprentissage. Enfin, ils sont moins enclins que leurs homologues des autres pays nordiques et de la plupart des pays participant à l'étude PISA à considérer que le harcèlement, le manque de respect, le chahut ou l'absentéisme sont véritablement préoccupants dans leur établissement.

Par rapport à la moyenne des pays ayant pris part à l'étude PISA, la conception de la vie scolaire qui prévaut chez les élèves danois témoigne de relations plus satisfaisantes avec les enseignants, qui soutiennent dans l'ensemble leurs efforts d'apprentissage (tableau 2.4). Les élèves sont proportionnellement plus nombreux au Danemark que dans la moyenne des pays de l'étude PISA à se sentir soumis à une obligation de réussite scolaire. Comme dans les autres pays nordiques, et plus que dans la moyenne des pays étudiés, les élèves danois font de leurs occupations scolaires quotidiennes une description dans laquelle le débat, la liberté de mouvement et la mise au point l'emporte sur les exigences de silence et de concentration immédiate. L'analyse des stratégies d'apprentissage décrites par les élèves eux-mêmes ainsi que des liens avec la compréhension de l'écrit montre que les élèves danois ne s'écartent pas des pratiques couramment observées dans l'ensemble des pays. Les stratégies mises en évidence par les instruments utilisés dans l'étude PISA ne rendent guère compte des écarts entre élèves,

ce qui pourrait signifier qu'il faudrait tenir compte d'autres stratégies d'apprentissage. Si on se réfère aux déclarations des élèves, les jeunes Danois occupent une position médiane par rapport aux pays participant à l'étude PISA pour ce qui est de la mémorisation tandis que leurs stratégies de mise en forme et de maîtrise des tâches les placent au-dessous de la moyenne. En ce qui concerne l'intérêt que revêtent la coopération (n° 2) et la concurrence (n° 6), les élèves danois figurent au premier rang parmi les 31 pays concernés.

Tableau 2.4 Points de vue des élèves sur les relations enseignants élèves en classe (a)

	Les enseignants s'intéressent à l'apprentissage de chaque élève	Les enseignants donnent aux élèves la possibilité d'exprimer leur avis	Les enseignants aident les élèves à apprendre
Danemark	62	76	67
Canada	69	75	75
Finlande	52	72	66
Royaume-Uni	75	76	79
Total OCDE	56	65	66

(a) Pourcentage d'élèves ayant répondu que cette situation se produit à chaque cours ou presque.

Sources : Tableaux W7.1, W7.2 et W7.3, OCDE, 2001b.

Par rapport à la moyenne des pays ayant participé à l'étude PISA, les élèves danois sont moins nombreux à se sentir motivés à étudier en vue de leur avenir professionnel et à persévérer au cas où la tâche leur semblerait difficile. S'agissant de la perception des jeunes quant à leur capacité de contrôler leur éducation et d'autres aspects de leur vie, le Danemark se classe au troisième rang des pays ayant les résultats les plus élevés alors qu'il se situe dans la moyenne lorsqu'il s'agit de la perception des jeunes Danois de leur capacité de prise en charge personnelle. L'estime de soi est évaluée en relation avec les résultats en mathématiques et en lecture dans l'étude PISA. Les jeunes danois font partie des pays les mieux placés dans ces deux domaines, ce qui contraste avec leurs résultats aux tests. Cette évaluation relativement flatteuse de leur aptitude à lire et à calculer est peut-être due en partie au caractère informel des échanges entre élèves et enseignants, caractéristique mise en évidence ailleurs dans l'étude PISA. Par ailleurs, il se peut que les élèves reçoivent un écho généralement plus positif au Danemark qu'ailleurs. Autre constatation qui va dans le même sens : les élèves danois se classent dans le groupe de tête pour ce qui est de leur capacité à se prendre en charge.

NOTES

² La « commune » (« kommun »), au Danemark, est une subdivision administrative qui peut correspondre à une zone géographique étendue ; des taxes sont prélevées et utilisées à cette échelle. La commune dispose de sa propre assemblée et d'une forme de gouvernement politiquement représentatif de ses habitants, qui peuvent s'exprimer à l'occasion d'élections locales directes.

Chapitre 3

Les politiques axées sur la qualité et l'équité

Extrait. Les établissements scolaires et les communes sont responsables de l'enseignement dispensé au niveau local. Mais les préoccupations au sujet des résultats ont incité récemment l'État à intervenir davantage dans l'établissement des objectifs scolaires. Les pouvoirs publics ont également encouragé les établissements scolaires à s'engager davantage dans un processus d'auto-évaluation, mais sans les y obliger. La formation initiale et continue des enseignants est considérée comme un moyen essentiel d'améliorer la performance scolaire. Et, si la direction d'école a elle aussi un rôle crucial à jouer à cet égard, les implications du choix et de la préparation des directeurs d'établissements demeurent confuses.

Une mesure politique ne présente guère d'intérêt si elle n'est pas mise en œuvre et soutenue par un dispositif national. Cela dit les politiques gouvernementales peuvent être instaurées et appliquées de bien des manières. Au stade minimal, on peut se contenter d'informer les citoyens ou au contraire, à l'autre extrême, recourir à la contrainte ou menacer de le faire pour amener la population à s'y conformer. Entre ces deux options, l'on peut envisager un grand nombre de formules permettant de traduire durablement en actes les mesures décidées.

La tradition d'autonomie des communes et des établissements scolaires

La manière dont la *Folkeskole* est gérée depuis quelques décennies se fonde généralement sur l'idée que les communes et les écoles sont capables d'assumer les tâches qui leur sont dévolues et qu'elles sont généralement dignes de confiance. Or, des comparaisons internationales ont récemment contribué à mettre en cause cette hypothèse fondamentale, ce qui a suscité l'ouverture d'un débat sur les nouvelles structures administratives et la prise de nouvelles décisions touchant la *Folkeskole*. Cela dit, depuis plusieurs décennies, le Danemark a choisi de confier l'enseignement scolaire de base à des établissements autonomes. Les chercheurs Caldwell et Spinks ont apporté, en 1988, des précisions sur les domaines dans lesquels les établissements prennent leurs propres décisions :

- Moyens mis au service de l'enseignement et de l'acquisition de connaissances ;
- Matériels pédagogiques utilisés ;
- Détermination du programme d'enseignement et des tâches essentielles pour atteindre les objectifs devant être réalisés en fin de cursus scolaire ;
- Affectation des enseignants et inscription des élèves ;
- Emploi du temps du personnel scolaire et des fonds qui leur sont alloués.

L'action gouvernementale fondée sur la persuasion

Les décisions arrêtées par les nombreuses écoles autonomes du Danemark s'inscrivent dans le cadre défini par les directrices et les orientations émanant de la commune ou de l'État. Les écoles doivent rendre compte aux communes de la manière dont elles utilisent les ressources allouées, de leurs initiatives et de leurs résultats. Tout en misant sur l'autonomie de la *Folkeskole*, les pouvoirs publics ont créé, en 2000, un

Institut d'évaluation (EVA) en chargeant cet organisme d'assurance-qualité d'évaluer tous les niveaux du système éducatif, y compris la *Folkeskole*. La mise en place de cet institut reflète l'évolution des mentalités au sein du secteur éducatif et l'attention croissante apportée aux résultats par rapport aux ressources. Le système danois doit donc évoluer et développer sa capacité à tirer des informations utiles du processus d'évaluation pour améliorer les pratiques de la *Folkeskole*.

Dans le passé, les pouvoirs publics ont surtout orienté le fonctionnement de la *Folkeskole* en prenant certaines décisions et en informant les communes, les écoles et les professionnels de l'éducation. Dans la plupart des cas, ils s'en sont tenus à cette démarche. La liste des textes que le ministère de l'Éducation a récemment diffusés et que les communes et les établissements scolaires devaient, en principe, étudier et mettre en œuvre comprend : la loi sur la *Folkeskole* ; un texte sur les connaissances de base et les domaines de compétences ; un autre sur les objectifs des disciplines et les directives pour les programmes. Cependant, la suite donnée aux messages de l'administration centrale dépend des conditions locales car les communes et les établissements scolaires sont libres d'évoluer en fonction de leur situation de départ, et à leur propre rythme. Il s'en suit que, dans certaines communes, le changement prévu d'en haut tarde à se manifester alors qu'ailleurs la commune et ses écoles peuvent agir en précurseur. Cela dit, l'un des textes mentionnés ci-dessus (qui concerne les connaissances de base et les domaines de compétences) a un caractère contraignant. La *Folkeskole* est tenue de s'y conformer et, depuis l'automne 2003, elle doit impérativement réaliser certains objectifs fixés pour différentes disciplines. Une telle évolution ne signifie pas que l'État remette en cause la confiance accordée aux différentes instances : communes, écoles et professionnels de l'éducation. Les communes ne sont pas tenues d'informer l'État au sujet des mesures prises ou de l'état d'avancement de l'application des nouvelles lignes directrices. Et, de leur côté, les pouvoirs publics n'ont pas créé de dispositif visant expressément à recueillir des informations sur la manière dont leurs directives sont respectées à l'échelon local et sur le degré de mise en œuvre.

Une « culture de l'évaluation » lacunaire

Dans de nombreux pays où les écoles semblent jouir de l'autonomie, les pouvoirs publics s'en remettent à divers acteurs locaux tout en instaurant des dispositifs de suivi de la qualité du travail accompli localement.

Cela leur permet de modifier, si nécessaire, les grandes orientations fixées aux établissements scolaires ou les ressources allouées. En Écosse, les écoles font le point sur les résultats, positifs ou non, obtenus en fonction

des objectifs qu'elles doivent atteindre. En Suède, les écoles et les communes dressent chaque année un bilan qualitatif lequel est transmis, via les communes, à l'administration centrale qui les analyse pour apprécier les nouvelles mesures à prendre. Dans le système danois de la *Folkeskole*, les communes et les écoles sont responsables des résultats de l'instruction qu'elles assurent mais elles ne sont pas tenues d'en rendre compte à des instances extérieures.

Les communes danoises disposent rarement de systèmes très élaborés de contrôle de la qualité du fonctionnement des écoles. L'on considère, dans ce pays, que la responsabilité principale de l'enseignement dispensé incombe au maître d'école qui doit coopérer avec les élèves et leurs parents. En règle générale, le groupe constitué par les enseignants et la direction de l'école ne participe pas à une forme quelconque d'évaluation comparative de la qualité ou d'examen par les pairs de l'instruction dispensée. Il arrive que des communes s'évaluent mutuellement (un établissement étudie la qualité de l'enseignement ou examine les résultats d'un autre) mais ce type de collaboration fait exception. Certaines communes, telles qu'Århus et Gladsaxe, s'efforcent d'utiliser divers moyens pour contrôler la qualité. Toutefois, ces exemples ne semblent pas avoir suscité de nouvelles habitudes en matière de contrôle et d'amélioration de la qualité. Le système scolaire danois pourrait encore grandement progresser dans ce domaine. Il semble, en effet, que les enseignants travaillent de façon individuelle dans bien des endroits et que l'on n'a guère mobilisé les équipes éducatives dans le but d'évaluer l'enseignement et d'assurer l'amélioration de la qualité alors qu'il aurait été possible de le faire de bien des manières.

Certaines informations sont parfois exploitées à des fins d'évaluation de la qualité du système et du degré d'application des mesures d'équité. Tel est le cas, notamment, des notes attribuées aux élèves à l'issue de la 9^e année de la *Folkeskole*. Chaque année, fin juin, les notes finales obtenues par les élèves pour leur travail scolaire ainsi que celles qui sanctionnent les examens organisés quelques semaines auparavant, sont transmises au ministère de l'Éducation. En général, le ministère n'envoie pas d'information en retour qui permettrait, par exemple, de comparer les résultats obtenus par un établissement à ceux d'une année antérieure ou aux résultats d'établissements accueillant des effectifs d'élèves comparables. Il existe, toutefois, certaines exceptions. En 2003, par exemple, le bureau des statistiques du ministère de l'Éducation a publié une analyse des résultats de l'examen final en danois et en mathématique, qui a montré que le milieu social des élèves expliquait une partie des variations (17 % et 15 % respectivement dans chacune de ces matières). Les chiffres sont disponibles pour l'ensemble du système, et les communes qui le souhaitent peuvent se référer à la liste diffusée sur Internet par le parti politique *Venstre*

(www.skoler.venstre.nu/Kommunerangliste_ren.5567.0.html). Sur cette liste, la moyenne des notes des élèves de 9^{ème} année a été calculée en fonction de données pondérées correspondant aux différents établissements, ce qui rend les comparaisons entre communes quelque peu aléatoires.

Au Danemark, les communes doivent établir un plan scolaire indiquant les modalités retenues dans chaque établissement (emploi du temps, affectation des enseignants et inscription des élèves) pour parvenir aux objectifs fixés. Non seulement ces plans ne sont généralement pas transmis à des instances autres que la commune mais l'administration centrale n'exige habituellement pas qu'ils incluent des informations permettant de déterminer si les établissements scolaires et la commune respectent les directives nationales. Il arrive, toutefois, que l'État recueille des statistiques auprès des communes ; l'une d'elles, qui n'assurait pas le nombre d'heures de cours requis par la loi, a été reconnue fautive. Si, dans d'autres pays, ce type de document sert de support à un dialogue entre l'administration centrale et la commune, au Danemark l'absence d'exigence de la part de l'État indique aux acteurs locaux que ce dernier compte fortement sur eux et respecte leur démarche pour trouver les moyens de mener à bien leur mission. Dans ce pays, les écoles, les communes et l'administration peuvent difficilement déterminer le degré de réalisation des objectifs d'équité. En l'absence d'informations facilement accessibles sur la manière dont différents groupes d'élèves se rapprochent ou s'éloignent des objectifs de la *Folkeskole* et sur l'adéquation entre différents contextes d'acquisition de connaissances et les publics visés, la *Folkeskole* a du mal à déterminer si elle est à la hauteur des ambitions en matière d'équité. Enfin, si les objectifs du système sont bien connus, les examens critiques quant au sens qu'il faut attribuer à l'efficacité dans différentes situations sont rarement rendus publics.

Lorsque les résultats des études TIMSS et PISA ont été publiés et débattus au Danemark, certains ont plaidé en faveur de la mise en place de nouveaux dispositifs de retour d'information qui mettraient davantage l'accent sur les résultats scolaires. Mais d'autres intervenants craignent que cela entraîne un retour aux examens organisés dans les années 50 et 60 et le passage à un système éducatif privilégiant, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, les tests. Le principal syndicat d'enseignants y voit un piège et considère que cette option, si elle était retenue, amènerait la *Folkeskole* à perdre de vue sa vocation, à savoir : favoriser le développement de chaque individu. Les risques liés à l'excès d'examens et aux libres comparaisons entre établissements suscitent donc des discussions animées. Mais, il n'en reste pas moins qu'un certain consensus se dégage quant à la nécessité de faire évoluer la culture de la *Folkeskole* en mettant moins l'accent sur les ressources et davantage sur l'observation des résultats. Si besoin est, cette observation pourrait ultérieurement déboucher sur des améliorations. Si l'on

semble s'orienter dans ce sens, beaucoup d'éléments de la culture fondée sur les ressources persistent, toutefois, dans le débat concernant les écoles et leur capacité de produire de bons résultats. À la suite de la publication des études comparatives internationales, les autorités compétentes ont, par exemple, décidé d'augmenter le nombre d'heures hebdomadaires consacrées à l'enseignement du danois et des mathématiques. De leur côté, les enseignants réclament davantage de moyens pour pouvoir mettre en pratique le soutien plus différencié aux élèves préconisé par les responsables afin de renforcer le rôle intégrateur de la *Folkeskole*.

Formation des enseignants et des directeurs d'école

Il est aussi possible d'agir sur la qualité de la *Folkeskole* en formant les enseignants et les directeurs d'école et en leur proposant un dispositif de formation continue. Les 18 instituts pédagogiques répartis sur tout le territoire proposent une formation qui se rapporte à l'ensemble du cursus de la *Folkeskole* et non aux niveaux successifs. Autrement, dit les enseignants sont préparés à prendre en charge toute la période de scolarité obligatoire des élèves. Au cours de leur formation, ils suivent un programme d'études très large qui leur permet d'intervenir à tous les niveaux de la *Folkeskole* et de prendre part aux nombreuses activités qui peuvent se dérouler pendant les neuf années de la scolarité. En plus d'étudier la psychologie, la didactique générale, les interactions entre l'école et la société, les religions et la philosophie, le danois ou les mathématiques et les méthodes pédagogiques, ils doivent rédiger un mémoire. Enfin, ils doivent choisir deux disciplines principales parmi les trois qui leur sont proposées : les lettres, les sciences naturelles et les disciplines pratiques et artistiques. Dans le cadre de leur formation de base, les futurs enseignants sont tenus d'approfondir deux des matières abordées à la *Folkeskole*. Dernières précisions : la formation pédagogique met l'accent sur le lien théorie-pratique dans l'apprentissage des méthodes d'enseignement et des disciplines enseignées ; et le programme comporte un stage pratique dans une école d'une durée de 24 semaines, organisé par l'institut pédagogique.

Pour s'inscrire au programme de formation pédagogique, il faut avoir passé l'un des examens suivants : examen terminal de l'enseignement secondaire du 2^e cycle, examen préparatoire supérieur, examen commercial supérieur ou examen technique supérieur. Les candidats étant généralement plus nombreux que les places disponibles, il a fallu restreindre l'admission, si bien que 25 % des places sont réservés aux diplômés de l'enseignement secondaire du 2^e cycle, les instituts de formation étant libres d'attribuer comme ils l'entendent les autres places. Enfin si les étudiantes représentent les 2/3 des effectifs, 75 % des inscrits achèvent leur formation, dont 55 % à la fin de la période officiellement prévue.

Théoriquement, les titulaires du diplôme sont habilités à enseigner toutes les matières de la 1^{re} à la 10^e année. En pratique, ils sont généralement jugés qualifiés pour enseigner les quatre matières principales qu'ils ont choisies. Cela dit, la décision finale en matière de compétence est du ressort des communes, qui statuent en concertation avec le conseil d'école et le directeur de l'établissement. La formation de base des enseignants de la *Folkeskole* fait actuellement l'objet de discussions, sur la base d'un projet rendu public fin 2003.

Le dispositif de formation continue permet aux enseignants de se tenir informés des dernières évolutions intervenues dans les disciplines pour lesquelles ils ont reçu une formation de base. Depuis une vingtaine d'années, divers organismes publics implantés un peu partout dans le pays, les centres d'enseignement formation continue (CVU) proposent des cours de durée plus ou moins longue aux enseignants dans le cadre de leur temps de travail. D'après une évaluation approximative, moins d'un quart des enseignants de la *Folkeskole* suivent, chaque année, ces cours et d'autres types de stages pratiques. La formation continue étant facultative, la participation des enseignants est très inégale et la manière dont cette formation est organisée a conduit à un certain degré de course-centrisme parmi les enseignants danois. Depuis quelques années, les plans de développement des écoles accordent une importance accrue à la formation continue. Mais, les besoins spécifiques détectés ne seront pas nécessairement satisfaits de la meilleure façon par les CVU. Dans certains cas, il mieux vaudrait recourir à des prestations expressément conçues pour l'ensemble du personnel de l'établissement.

Les CVU permettent d'entreprendre un travail de perfectionnement systématique et de lancer des activités de recherche faisant intervenir un grand nombre d'établissements. Ces activités contribuent à répandre dans le pays une culture de l'évaluation axée sur les résultats. Le ministre de l'Éducation et l'association des communes ont élaboré des documents pour inciter les écoles à évaluer leur action en faveur de la formation des enfants. Bien que ces documents aient été largement diffusés, les réformes consistant à intégrer l'évaluation au fonctionnement des établissements sont encore peu nombreuses. S'il existe certains exemples intéressants d'écoles où l'évaluation fait désormais partie du travail des enseignants et des chefs d'établissement, l'évaluation de l'enseignement et des autres activités scolaires demeure peu courante à l'échelle locale. Depuis 2000, il existe une université spécialisée dans l'éducation au Danemark. Créée à la suite de la fusion de quatre organismes spécialisés en sciences de l'éducation, elle constitue un pôle important de recherche pédagogique. Le processus d'apprentissage y est étudié sous divers angles : psychologique, anthropologique, sociologique et philosophique. Dans la nouvelle université,

des ressources sont également consacrées à l'étude des programmes scolaires. Compte tenu des exigences plus grandes des pouvoirs publics en matière d'objectifs à atteindre aux différents niveaux de la *Folkeskole*, ces questions pourraient retenir davantage l'attention à l'avenir.

Les directeurs d'école jouent, à divers égards, un rôle essentiel dans le bon fonctionnement des établissements autogérés qu'ils dirigent et dans la mise en œuvre des mesures axées sur la qualité et l'équité. Ils sont nommés par la commune. En règle générale, ils ont une longue expérience de l'enseignement. L'association des communes, les syndicats d'enseignants et le ministère de l'Éducation organisent à leur intention une formation qui couvre différents aspects de la profession et les prépare à utiliser des moyens évolués pour traiter, par exemple, les questions budgétaires ou les conflits sociaux. De plus en plus, les écoles sont dirigées par des personnes ayant déjà exercé des fonctions d'encadrement ou animé des groupes. Certains instituts pédagogiques proposent des filières conduisant à l'obtention de diplômes spécifiques d'encadrement et de gestion, qui peuvent être également suivies par des enseignants désireux d'occuper ultérieurement des postes de direction. Au cours du récent débat sur la qualité de l'enseignement, les pouvoirs publics ont préconisé l'organisation d'une formation diplômante pour les directeurs d'école mais elles n'ont pas décidé de lui donner un caractère obligatoire, comme c'est le cas en France où le programme fait une large place aux principales politiques en matière d'éducation. Le présent rapport vise à donner un aperçu de la manière dont les mesures axées sur la qualité et l'équité sont appliquées au sein de la *Folkeskole* danoise. La *Folkeskole* semble appelée à poursuivre son évolution vers une plus grande transparence des résultats et une répartition des responsabilités plus claire. Depuis longtemps, le système scolaire s'appuie sur une démarche initiée par la base en matière de développement des établissements et d'innovation. Ce principe sous-tend également, depuis des décennies, la formation continue des enseignants. Il a guidé de façon particulièrement évidente la réforme apportée, en 1993, à la loi sur l'école, réforme fondée sur un programme de développement de grande envergure financé par l'État mais conçu et appliqué à l'échelle locale. Les établissements scolaires sont habitués à s'auto-contrôler, à mener une réflexion critique sur leur action et à trouver de nouveaux moyens de s'améliorer en tenant compte du contexte local. Mais le système évolue car l'administration centrale entend désormais être informée de la situation pour parer aux points faibles. Les dernières initiatives, telles que *The Folkeskole in the Year 2000*, obéissent à une stratégie de développement mutuel dans le cadre de laquelle les syndicats d'enseignants et l'association de communes sont invités à œuvrer en partenariat avec l'État. L'enracinement dans le contexte danois de la nouvelle approche, plus axée sur les résultats, se heurte à plusieurs obstacles. Ces derniers pourraient constituer un bon point de

départ pour les discussions engagées, sur le thème des résultats, dans le cadre de l'examen entrepris par l'OCDE. Les difficultés tiennent à la contradiction entre la conception actuelle de la *Folkeskole* – selon laquelle les établissements scolaires sont dignes de confiance et font du bon travail - et les conclusions d'études internes et externes soulignant le manque d'équité et de qualité des résultats de l'enseignement. Un véritable changement de culture s'impose à plusieurs égards, qui nécessite la prise en compte de plusieurs facteurs. L'examen ultérieur permettra de mettre en lumière certains de ces facteurs de manière à donner au Danemark une idée de la marche à suivre pour gérer la transformation.

Chapitre 4

Conclusions

Extrait. L'on dispose aujourd'hui de très peu d'informations sur la performance des établissements scolaires et des élèves. Cette situation entrave, en fin de compte, le processus de réforme et d'amélioration de l'école. Pour remédier à cet état de choses, il convient d'identifier les forces et des faiblesses du système, bien appréhender les causes et clarifier les actions qui doivent être menées par les différents acteurs pour le faire progresser.

Ce tour d'horizon, fondé sur une analyse des documents disponibles, montre qu'il existe peu d'incitations poussant les écoles et les professionnels à opérer les transformations souhaitables. À l'heure actuelle, l'administration centrale semble avoir peu de moyens d'être informée du fonctionnement effectif des différentes composantes du système de la *Folkeskole*. Or, pour être en mesure de lancer d'autres initiatives, les autorités de tutelle ont besoin d'en savoir plus sur le rythme d'évolution et sur le degré d'application des nouvelles directives et politiques. Peut-être faudrait-il concevoir des dispositifs inédits de retour de l'information ? La tradition danoise bien ancrée d'indépendance des établissements scolaires et des personnels de terrain et de confiance à leur égard, dont nous avons fait état dans ce rapport, se prête rarement à un retour d'information sur les performances des écoles, retour pourtant nécessaire pour le système puisse s'améliorer. Il conviendrait donc d'engager des discussions sur la manière dont les écoles pourraient s'informer mutuellement et mettre à profit les données que les instances nationales leur transmettent. De toute évidence, des informations doivent être recueillies plus systématiquement pour préciser l'influence des divers dispositifs mis en place au sein de l'école afin d'accompagner de manière différenciée les enfants et les adolescents appartenant à différentes catégories sociales. La mesure des résultats fait clairement ressortir les écarts entre ces catégories. Dans cette perspective, il conviendrait également de s'intéresser aux observations faites par les personnes œuvrant sur le terrain et à l'approche qu'elles adoptent pour expliquer les discriminations sociales dans le pays. Le Danemark entend intensifier ses efforts pour mettre en œuvre ses politiques axées sur la qualité et l'équité dans le milieu scolaire.

Partie II – Rapport des Examineurs

*Chapitre 5***Base de l'examen : le contexte et les inquiétudes**

Extrait : Au vu des éléments témoignant de la médiocrité des résultats scolaires, le gouvernement danois a donné son accord pour que l'OCDE entreprenne un examen du système d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle. À l'heure actuelle, bien que le système soit particulièrement coûteux à financer, les résultats de l'enquête PISA et d'études antérieures suggèrent que la performance est égale ou inférieure à celle des autres pays membres de l'OCDE. Au Danemark, les meilleurs élèves obtiennent des résultats médiocres par rapport aux meilleurs élèves d'autres pays et les différences de milieu familial exercent comparativement une forte influence. La publication de ces résultats a entraîné de fortes réactions de la part des différents groupes sociaux et encouragé les responsables politiques à prendre des mesures pour améliorer l'éducation. Il existe, pourtant, de multiples leviers permettant d'améliorer les résultats sur le plan académique. Dans cet esprit, l'État a pris récemment des initiatives pour préciser les objectifs devant être atteints par les enfants appartenant à différents groupes d'âge et pour élever les normes.

Introduction

A la suite de la publication (en 2001) des premiers résultats du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), le gouvernement danois a entrepris une réflexion sur les performances scolaires jugées décevantes de son système national. Cette réflexion l'a incité à accepter que l'OCDE entreprenne un examen du dispositif d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle, les *Folkeskolen*.

Pour en revenir au programme PISA, ce dernier vise à évaluer « dans quelle mesure les jeunes adultes...qui achèveront bientôt le cursus scolaire obligatoire sont préparés à relever les défis de la société de la connaissance » (OCDE, 2001a). Dans cette perspective, PISA a évalué, en 2000, le niveau d'un large échantillon de jeunes de 15 ans vivant dans 32 grands pays industrialisés en se fondant sur une série d'épreuves écrites, passées de manière indépendante et sous contrôle. L'évaluation portait sur la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique, l'attention principale étant accordée à la compréhension de l'écrit. Une deuxième cohorte de jeunes de 15 ans a été évaluée en 2003 en mettant, cette fois, l'accent sur la culture mathématique (les résultats seront disponibles à la fin de 2004). L'évaluation d'une troisième cohorte, avec accent sur la culture scientifique, est prévue pour 2006.

Le Cahier des charges sur lequel se sont mis d'accord le ministère de l'Éducation du Danemark et l'OCDE porte sur les points suivants :

- En se fondant sur les résultats du système danois d'enseignement secondaire du premier cycle, et en se référant aux principes de qualité et d'équité, quels en sont les points forts et les faiblesses ?
- Quelles sont les faiblesses majeures auxquelles il conviendrait de remédier en priorité ?
- Quelles sont les causes majeures de ces insuffisances ?
- Quelles sont les stratégies les plus adaptées pour surmonter ces faiblesses tout en respectant la culture, les valeurs et les traditions du Danemark ?
- Quelles initiatives l'État, les communes et les particuliers pourraient prendre pour mettre en œuvre et faciliter ces stratégies ?

L'OCDE a chargé une équipe d'examineurs d'entreprendre l'examen. Elle comprenait, outre un économiste principal de la direction de l'Éducation, un professeur et ancien directeur de l'Institut d'Éducation de l'Université de Londres, qui en était le président et le rapporteur, un sous-

ministre de l'Apprentissage de l'Alberta, Canada, ainsi que deux experts finlandais : un conseiller de la Commission nationale de l'Éducation et le directeur de l'Institut de recherche sur l'Éducation de l'université de Jyväskylä.

Nous nous sommes réunis à 31 reprises. Outre 5 réunions restreintes à l'équipe, nous avons visité huit établissements scolaires, organisé huit séminaires et participé à dix réunions de type divers. À l'occasion de chaque visite et de chaque réunion, les membres de l'équipe ont enregistré leurs impressions de manière indépendante, afin de pouvoir vérifier ensuite leur exactitude. Nous nous sommes efforcés d'obtenir une information valable et fiable en contre-interrogeant nos témoins et en comparant leurs observations avec les déclarations écrites qui avaient pu nous parvenir. Le calendrier de l'exercice ne nous a pas permis de nous livrer à une observation systématique de l'enseignement et de l'apprentissage. La visite intensive de dix jours a contribué à l'acquisition d'une compréhension commune du système danois. À la suite de cette visite, l'équipe a demandé au ministère de l'Éducation de lui transmettre un certain nombre de documents. La communication électronique a été très utile pour les analyses, la discussion des observations et la production de notre rapport.

En élaborant le cadre, nous nous sommes inspirés de la structure du Cahier des charges et avons donc prévu quatre grands chapitres. Le chapitre 5 - Base de l'Examen : le contexte et les inquiétudes – décrit les éléments principaux du système danois et indique le niveau de l'investissement consenti dans la *Folkeskole*. Ce chapitre est essentiellement consacré à l'analyse des principaux résultats d'évaluations internationales récentes auxquelles le Danemark a participé, dont l'étude PISA. Notre conclusion – à savoir que les évaluations révèlent la médiocrité significative de la performance scolaire des jeunes Danois et donc celle du système de la *Folkeskole* – inspire une grande partie des analyses ultérieures. Elle est suivie d'un bref développement sur l'incidence des évaluations menées en 2000 et sur les réactions provoquées. Nous énumérons, enfin, ce que nous appelons « les leviers du changement ». Ce faisant, nous tracerons un tableau d'ensemble des pouvoirs et des responsabilités incombant aux divers acteurs concernés par la *Folkeskole*, en le complétant par des commentaires sur certaines actions déjà entreprises pour élever le niveau.

Le chapitre 6 – Points forts du système danois – aborde directement l'un des points du cahier des charges. Nous y évoquons 15 caractéristiques que nous avons identifiées comme des facteurs positifs pour la *Folkeskole* et pour l'ensemble du système éducatif danois. Celles-ci incluent la tradition démocratique qui se manifeste dans de nombreux aspects de la vie scolaire, le niveau élevé du financement (par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE), déjà évoqué au chapitre 5, et le dévouement évident du personnel.

Derniers points abordés dans ce chapitre : le rôle positif et très large conféré aux parents et le champ qui s'ouvre à la réflexion novatrice.

Le chapitre 7 - Faiblesses du système danois – montre, comme le prévoit le cahier des charges, le revers de la médaille. Nous y évoquons les 18 faiblesses qui à notre avis méritent d'être traitées en priorité si l'on veut remédier à la médiocrité de la performance scolaire. Nous cherchons également à identifier les causes majeures de la situation actuelle. Certaines peuvent s'expliquer par les attitudes et les conceptions prévalant au sein de la collectivité. À ce propos, nous consacrons, un long développement pour étayer la conclusion du chapitre, à savoir qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de culture d'évaluation de la *Folkeskole*. D'autres faiblesses sont liées à des modalités pratiques, la liste incluant : les termes du contrat passé avec les enseignants, la formation des chefs d'établissement et les possibilités offertes aux apprenants bilingues ou aux élèves ayant des besoins particuliers mais modérés.

Le chapitre 8 – Stratégie d'amélioration - aborde la question centrale du Cahier des charges. Nous y reprenons chacune des faiblesses déjà identifiées et suggérons des méthodes pour y remédier en mentionnant, le cas échéant, les acteurs qui devraient prendre en charge le changement. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés de l'expérience acquise lors de nos interventions dans des pays similaires. Certaines de nos suggestions – modification de la portée du contrat passé avec les enseignants, formation préalable des chefs d'établissements ou aménagement de la formation des maîtres – pourront sembler radicales. D'autres – telle l'amélioration des formules proposées aux apprenants bilingues ou aux élèves ayant des besoins particuliers mais modérés paraîtront, au contraire, évidentes. L'une de nos recommandations majeures - l'insertion dans le système d'un dispositif de suivi et d'évaluation fait suite à un travail déjà en cours et s'en inspire.

Contexte

L'OCDE a une longue tradition d'examens de l'éducation au sein des pays membres. Ces examens ont pour objet de décrire et d'évaluer les politiques et les pratiques actuelles et de proposer un rapport constructif sur les améliorations à apporter. Le dernier examen OCDE du système éducatif danois, conduit au début des années 1990, s'intéressait à la formation des jeunes et à l'abandon scolaire (OCDE, 1995). Un examen antérieur, remontant à la décennie précédente, traitait les problèmes de l'ensemble du système (OCDE, 1980).

L'examen des politiques de l'éducation, aux niveaux primaire et secondaire du premier cycle, est une étude novatrice qui s'intéresse au rôle de la *Folkeskole*. Il s'inspire d'un Rapport de base à caractère diagnostique sur

la qualité et l'équité des résultats scolaires de la *Folkeskole* (voir Partie I), rédigé pour le compte de l'OCDE par un expert indépendant.³ Le recours à un consultant, pour la rédaction du rapport général, marque un changement par rapport à la méthode habituellement utilisée par les responsables du ministère de l'Éducation du pays hôte pour préparer le Rapport de base, avant intervention de l'OCDE. L'examen s'écarte, également, des modèles antérieurs dans la mesure où, en plus de se référer aux évaluations internationales existantes, il exploite les données détaillées relatives à la performance des élèves danois fournies par le premier exercice PISA. L'étude PISA fournit, en effet, une base de données solide et robuste qui permet de comparer les résultats des jeunes Danois à ceux de leurs condisciples dans un certain nombre de pays de référence.

Le gouvernement danois était soucieux de tirer parti des expériences de « bonne pratique » et l'on a donc choisi, pour former l'équipe, des experts originaires de trois pays qui avaient obtenu de bons résultats aux évaluations PISA et qui présentaient des similitudes avec le Danemark sur plusieurs aspects essentiels. Les pays de référence retenus sont : la Finlande, le Canada⁴ et le Royaume-Uni. Mais pour dresser un tableau plus complet, nous avons également procédé à des comparaisons avec deux autres pays nordiques, la Norvège et la Suède. Les quatre experts sont des spécialistes confirmés de l'éducation qui connaissent bien la politique de l'éducation, la pratique et le dispositif institutionnel de leur propre pays et d'autres pays. Ils sont également très au fait du projet PISA et de la recherche connexe, ce qui leur a permis d'étoffer les comparaisons et d'exprimer des points de vue autorisés sur les facteurs susceptibles d'expliquer les résultats de l'étude PISA. Vu leur expérience, ils étaient bien placés pour engager le dialogue avec les éducateurs et les administrateurs du pays examiné sur les implications de cette étude et sur les remèdes éventuels à apporter par le biais d'un changement de politique et de pratique. De fait, en constituant l'équipe, on souhaitait que celle-ci puisse, en comparant le Danemark aux pays de référence, prendre en compte des variables et des informations qui iraient, le cas échéant, au-delà du champ couvert par les indicateurs de l'éducation retenus dans l'enquête PISA et les études de l'OCDE.

Le Rapport de base fournit de nombreuses informations concernant la qualité et l'équité du système éducatif de base danois. Par ailleurs, une publication du ministère danois de l'Éducation, *Facts and Figures : Éducation Indicators Denmark, June 2002*, contient une foule de renseignements sur le système (ministère de l'Éducation, 2003a). Enfin, plusieurs autres documents traitant de différents thèmes - la *Folkeskole*, l'enseignement privé, les droits des parents et l'intégration des élèves handicapés dans le système scolaire régulier-- ont été mis à la disposition de l'équipe par le ministère de l'Éducation. L'existence d'un si grand nombre

de sources, conjugués aux résultats détaillés de l'étude PISA, nous ont permis de centrer notre enquête sur les tâches spécifiées dans le Cahier des charges sans avoir à procéder à une description factuelle détaillée de l'ensemble du système. Par conséquent, nous nous contenterons de descriptions succinctes pour inscrire nos observations et nos recommandations dans le contexte nécessaire.

Le système éducatif danois

L'engagement du Danemark en faveur du travail académique et de la quête de la connaissance est illustré par l'existence d'une des universités les plus anciennes d'Europe, celle de Copenhague, fondée en 1479. Le fondement philosophique de l'approche danoise dans le domaine de l'éducation des enfants doit beaucoup à l'histoire du pays et aux écrits de N.F.S. Grundtvig sur la liberté de choix (Moller et Watson, 1944). Le Danemark a opté pour le modèle nordique dominant de scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans (plus une année supplémentaire en option). En décidant de garder des élèves n'ayant pas le même niveau de compétence et de connaissance dans le même type d'établissement jusqu'à l'adolescence, le Danemark a emprunté une autre voie que son voisin, l'Allemagne, qui a élaboré un système plus différencié.

L'enseignement primaire et secondaire du premier cycle est assuré par la *Folkeskole*. Le cursus comprend une année facultative (bien qu'universellement fréquentée) de pré-scolarité à partir de 6 ans, un cycle de base de neuf ans et une dixième année facultative (actuellement fréquentée par plus de 60 % de la classe d'âge). S'appuyant sur une tradition de près de deux siècles, la *Folkeskole* prépare les élèves à assumer un rôle de citoyens indépendants et informés, partageant un même ensemble de valeurs. L'on espère ainsi que, une fois parvenus à l'âge adulte, ils seront prêts à prendre leur place dans une société démocratique. Le Préambule à la Loi sur la *Folkeskole* est explicite sur ce point :

« La *Folkeskole* préparera les élèves à la participation, à la coresponsabilité ainsi qu'à l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs, dans une société fondée sur la liberté et la démocratie » (ministère de l'éducation danois, 2003b).

Le dialogue constitue l'un des aspects essentiels du rapport maître élève et il s'accorde parfaitement avec le modèle démocratique danois. Les parlementaires et les citoyens abordent et discutent leurs points d'accord et de désaccord et poursuivent la discussion jusqu'à ce qu'ils atteignent un consensus. C'est en instaurant un processus similaire de dialogue que les enseignants s'efforcent de déterminer le niveau de connaissance et de

compréhension de leurs élèves. Cette information permet aux deux parties de planifier la suite de la formation et les tâches d'évaluation.

Le Syndicat des enseignants danois (DLF) prend très au sérieux la question de la structuration du processus démocratique en milieu scolaire. Le DLF est d'avis que la démocratie doit s'enseigner et se développer à chaque nouvelle génération. Les points sur lesquels le Syndicat met l'accent en milieu scolaire sont les suivants :

- Chacun a droit au savoir fondamental ;
- Les élèves se familiarisent avec les méthodes d'acquisition des connaissances ;
- Les élèves sont capables de juger les prises de position et l'information ;
- La collectivité adhère au principe de l'égalité des chances pour tous ;
- La collectivité respecte les autres et leurs opinions. (Syndicat des enseignants danois, sans date).

La *Folkeskole* peut donc être considérée comme le fondement de la société, mais aussi du système scolaire. Même si les parents danois (à l'instar de leurs homologues finlandais) ne sont pas légalement obligés d'envoyer leurs enfants à l'école aux fins de formation, rares sont ceux qui exercent leur droit d'éduquer les enfants à la maison. Environ 12 % des élèves fréquentent un établissement privé, géré de manière autonome mais qui bénéficie d'une aide publique « théoriquement équivalente au montant des fonds affectés par l'État aux écoles des communes, diminué du montant des droits de scolarité payés par les parents » (ministère de l'éducation danois, 2003c, p. 2). Ces établissements privés sont soumis à un contrôle minimal de l'État (voir le chapitre suivant pour une discussion plus détaillée de l'enseignement privé).

L'investissement dans la *Folkeskole*

Le niveau des ressources investies par l'État dans l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle (autrement dit, le cycle scolaire couvert par la *Folkeskole*) est relativement élevé. En l'an 2000, il s'établissait à 42 699 milliards de couronnes danoises, soit une progression de 29 % par rapport au chiffre de 1991, 33 150 milliards (ministère de l'Éducation, 2003a). Ces sommes représentaient, en l'an 2000, 2.8 % du produit intérieur brut (PIB), soit un chiffre supérieur à la moyenne OCDE, qui était de 2.2 %. En termes absolus, la dépense par élève dans

l'enseignement primaire est plus élevée que dans tous les autres pays. Et, s'agissant de l'enseignement secondaire du premier cycle, elle n'est dépassée que par l'Australie, la Norvège et la Suisse (OCDE, 2003a, p.186).

En se fondant sur des statistiques un peu différentes, incluant l'enseignement post-secondaire non tertiaire, l'OCDE apporte d'autres éléments prouvant, là encore, que l'offre danoise est plus généreuse que celle de la presque totalité des pays de référence retenus dans la comparaison avec le Danemark, quoique inférieure à celle de la Suède (OCDE, 2002, p. 19).

Tableau 5.1 Dépenses annuelles par élève au titre des établissements d'enseignement, 2000

Pays	Enseignement primaire	Premier cycle du secondaire	Enseignement primaire : dépense unitaire en proportion du PIB par habitant	Premier cycle du secondaire : dépense unitaire en proportion du PIB par habitant
Danemark	7 074	7 222	25	25
Canada	NC	5 947 (1)	NC	21 (1)
Finlande	4 317	6 737	17	27
Norvège	6 550	8 185	18	23
Suède	6 336	6 238	24	24
Royaume-Uni	3 877	5 991 (2)	16	24 (2)
Moyenne OCDE	4 381	5 575	19	23

Note : dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement en équivalents USD convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA).

(1) Enseignement primaire, secondaire du 1^o cycle et secondaire du 2^o cycle.

NC : non communiqué.

Source : OCDE, 2003a, Tableaux B1.1 & B1.2, p. 216.

Le tableau 5.1 montre que le Danemark consent des investissements généreux en faveur des élèves d'âge scolaire, en valeur absolue comme en pourcentage du PIB. Dans la catégorie d'âge correspondant à l'enseignement primaire, aucun des pays de référence ne fait mieux, les dépenses danoises dépassant de 38 % la moyenne OCDE et de 45 % le niveau du Royaume-Uni. Dans la catégorie d'âge correspondant au secondaire, les dépenses totales du Danemark sont inférieures à celles de la Norvège, mais dépassent toujours la moyenne OCDE de 17 % environ, et celle du Royaume-Uni de 23 %. Si l'on rapporte le niveau de ces dépenses au PIB, l'on constate que le ratio norvégien tombe au-dessous de celui du Danemark alors que le ratio finlandais demeure supérieur. Le tableau qui suit montre l'évolution des investissements au titre de l'éducation sur une période de cinq ans, dans les pays nordiques :

Tableau 5.2 Évolution des dépenses au titre de l'enseignement non tertiaire, 1995–2000

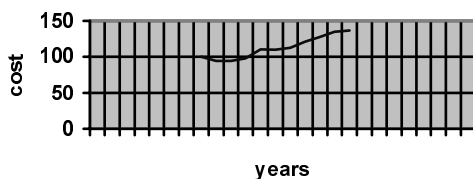
Pays	Évolution
Danemark	+18
Canada	Inchangées
Finlande	+11
Norvège	+04
Suède	+23
Royaume-Uni	+14

Note : 1995 = 0, sur la base des prix de 2000.

Source : OCDE, 2003a, Tableau B2.2, p. 216.

Comme l'indique le tableau 5.2, sur une période de cinq ans, le Danemark a investi nettement plus que les autres pays de référence, à l'exception de la Suède.

L'OCDE fournit, par ailleurs, des informations sur le coût de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle sur une période de 20 ans.

Graphique 5.1 Coûts unitaires réels, 1980-2000

Source : OCDE, 2002, p. 21.

Comme le montre le graphique 5.1, le coût de l'offre éducative pour la catégorie d'âge fréquentant la *Folkeskole* a augmenté de près de 40 %, depuis 1980. Vu l'importance des sommes que l'État danois a constamment affectées au secteur éducatif, on peut se demander si cet investissement a produit les résultats escomptés.

Satisfaction vis-à-vis de la *Folkeskole*

Selon ce que l'on nous a rapporté, le niveau de satisfaction du public quant à la qualité de la *Folkeskole* est traditionnellement élevé. Au cours des

30 dernières années, il s'est établi un consensus au sujet du type de scolarité que les Danois souhaitent pour leurs enfants. Selon une étude de l'OCDE :

« La grande force du système danois est son sens de la continuité. En principe, tout le monde - parents, professeurs, élèves et ensemble de la population - semble être parfaitement d'accord sur le sens de l'éducation et sur son orientation. Les parents ont l'habitude de participer à chaque étape du processus éducatif et des formes de participation, qui seraient jugées comme fort radicales ailleurs, sont considérées comme faisant naturellement partie de la vie quotidienne » (OCDE, 1997, p. 104).

Un tel consensus confère au système danois une grande originalité par rapport à d'autres pays. Une telle situation n'est pas nouvelle. Le Rapport de base attire l'attention sur l'une des conclusions d'une étude visant à comparer l'attitude des élèves danois et américains au cours des années 1970, à savoir que les jeunes Danois ont davantage de latitude que leurs homologues américains « *pour suivre leur propre voie* » (voir chapitre 2).

Mais cette même étude de l'OCDE attire aussi l'attention sur les risques :

« ... il existe un danger de dérive et, peut-être, d'autosuffisance. La population du Danemark est une population homogène, d'un niveau éducatif élevé, avec des traditions profondément ancrées. Le public a donc l'impression que le système fonctionne bien et qu'il pourrait même fonctionner de lui-même... » (OCDE, 1997, p. 104).

Comment juger, dans ces conditions, de l'efficacité du système ? Comment les parents peuvent-ils être certains que leurs enfants sont suffisamment stimulés ? Comment les employeurs peuvent-ils savoir si leurs futurs salariés sont bien préparés à leur carrière future ? Comment les jeunes peuvent-ils savoir si l'on se montre assez exigeant à leur égard ? Le fait de s'en remettre aux appréciations subjectives n'est pas sans danger. La plupart des parents souhaitent que leurs enfants soient heureux et, lorsque tel est le cas, ils sont moins tentés de déplorer l'absence de stimulation intellectuelle. De leur côté, les employeurs ont tendance à comparer les compétences des candidats à celles du personnel en poste (ce qui est parfois injuste). Quant aux jeunes, qui n'ont que leurs pairs comme point de référence, ils éprouvent généralement beaucoup de difficultés à déterminer si leur génération est globalement à la hauteur des précédentes. Il est encore plus malaisé de juger si les normes existantes sont à la hauteur des défis futurs.

L'un des moyens de résoudre le dilemme consiste à recourir aux données factuelles que fournissent les évaluations entreprises à l'échelle internationale pour comparer la performance d'élèves d'âge similaire vivant

dans des pays différents. Il va de soi que le tableau ainsi obtenu n'est pas complet : les données sont, en effet, partielles dans la mesure où ces épreuves ne mesurent la performance que sur un *échantillon* d'élèves et où elles se déroulent dans des conditions tout à fait artificielles. Mais utilisées à bon escient, et avec les précautions qui s'imposent, elles peuvent apporter un début de réponse à des questions fort importantes.

Résultats des épreuves internationales

Épreuve de compréhension de la lecture de l'IEA – 1991

En 1991, l'Association Internationale pour le suivi du rendement scolaire (IEA)⁵ a mené une étude de grande ampleur sur la maîtrise de la lecture des élèves de troisième et de huitième. Selon cette étude, les élèves danois les plus jeunes obtiennent des résultats nettement *inférieurs* à la moyenne internationale (500), avec une note de 475. Les chiffres correspondants pour la Finlande et le Canada sont respectivement de 569 et de 500. Mais pour les élèves de huitième année, la note obtenue, 525, se situe *au-dessus* de la moyenne alors que les notes de leurs condisciples finlandais et canadiens étaient de 560 et 522 respectivement.

Lorsqu'on considère les résultats de l'épreuve de lecture de l'IEA, il convient de se rappeler que, dans tous les cas, la « moyenne » est déterminée par les autres pays participants. La performance d'un pays apparaîtra, en effet, plus forte si les échantillons des autres pays sont constitués d'élèves faibles en lecture, et inversement. Malgré ces réserves, l'on peut en déduire que dans le système danois – et, à un moindre égard dans le système finlandais ou le système « provincial » canadien – l'enseignement de la lecture manque d'efficacité au stade initial et que les choses s'améliorent à mesure que les intéressés avancent en âge. Il convient, toutefois, de faire preuve de prudence lorsque l'on entreprend de tirer des conclusions de données portant sur deux cohortes d'âge différent : des données longitudinales concernant une seule et même cohorte permettraient, en effet, de fonder les jugements sur une base plus solide. Il n'en reste pas moins que les résultats danois apparaissent raisonnables en huitième année.

IEA-TIMSS – 1994/1995

Des élèves danois figuraient dans la Troisième étude internationale sur les mathématiques et les sciences en huitième année (TIMSS), réalisée par l'IEA au cours de l'année scolaire 1994-1995. Les résultats font apparaître en mathématiques une moyenne de 502 – donc légèrement supérieure à la moyenne internationale – et en sciences une moyenne de 478, nettement inférieure à celle de la plupart des autres pays européens. Il se trouve malheureusement que l'échantillonnage des élèves danois ne répondait pas

totalement aux exigences de l'IEA et que ces résultats n'ont donc qu'une valeur indicative.

OCDE-PISA 2000

Le projet PISA a été conçu par l'OCDE, en concertation avec les pays membres, afin de créer un instrument capable de déterminer dans quelle mesure les jeunes adultes approchant de la fin de leur scolarité obligatoire sont prêts à relever « les défis de la société de la connaissance » (OCDE, 2001a, p. 14). Les épreuves comportent des tâches que les jeunes de 15 ans sont censées maîtriser, notamment l'utilisation réfléchie des connaissances, indépendamment des différences entre les programmes nationaux. La première étude, réalisée en 2000, portait sur 250 000 élèves de 32 pays (dont 28 pays de l'OCDE) et se présentait sous forme d'épreuves écrites de plusieurs heures. Les élèves et les chefs d'établissement ont par ailleurs rempli un questionnaire individuel destiné à fournir l'information contextuelle indispensable.

Les évaluations du PISA portent sur trois domaines : la compréhension de l'écrit ; la culture mathématique et la culture scientifique. En 2000, l'accent était mis sur la compréhension de l'écrit, les deux autres domaines faisant l'objet d'un traitement moins fouillé. La phase suivante, conduite en 2003, fera l'objet d'une publication en décembre 2004. L'accent y est mis sur les mathématiques, la compréhension de l'écrit et les sciences restant un peu à l'arrière-plan. Mais il est prévu d'entreprendre, en 2006, d'autres évaluations qui porteront essentiellement sur cette dernière discipline. Cette méthodologie permet de réaliser un travail en profondeur dans un domaine donné tous les neuf ans tout en évaluant le niveau dans les trois domaines, à trois ans d'intervalle.

Les résultats de l'étude PISA montrent que la note moyenne obtenue par les élèves danois à l'épreuve principale de compréhension de l'écrit est de 497, soit légèrement inférieure à la moyenne OCDE, 500 (avec un écart type, illustrant la dispersion des résultats, de 100). Le tableau 5.3 montre les résultats et les rapporte à ceux d'autres pays.

Tableau 5.3 Moyenne des performances sur l'échelle de compréhension de l'écrit

Pays	Note moyenne	Écart type
Danemark	497	98
Canada	534	95
(Alberta)	550	NC
Finlande	546	89
Norvège	505	104
Suède	516	92
Royaume-Uni	523	100
OCDE	500	100

NC = non communiqué.

Source : OCDE, 2001a, Tableau 2.3a, p. 253.

Comme l'indique le tableau 5.3, le Danemark obtient une note nettement inférieure à celle des autres pays : plus de 50 points de moins que l'Alberta et 26 points de moins que le Royaume-Uni. Cette note est très proche de la moyenne OCDE alors que celle des autres pays de référence est nettement supérieure à cette dernière.

L'écart entre le résultat des épreuves de lecture de l'IEA et du volet « compréhension de l'écrit » de l'étude PISA, réalisée à moins de dix années d'intervalle, a fait l'objet d'une étude détaillée dans le cadre d'une analyse consacrée spécifiquement aux pays nordiques (Allerup, et Mejding, 2003). Les auteurs attirent l'attention sur les difficultés que pose l'équivalence de résultats issus d'épreuves différentes. Dans le même temps, ils soulignent qu'il est possible, dans le cas du Danemark, de procéder à certaines comparaisons grâce à l'introduction dans les évaluations ultérieures PISA d'items repris de l'ancienne étude IEA.

Utilisant une technique mathématique développée par un statisticien danois (Georg Rasch), Allerup et Mejding étudient les écarts de résultats entre les deux épreuves. Selon eux, le fait que la note ait été meilleure aux épreuves IEA qu'aux épreuves du PISA serait en partie attribuable à la composition de l'échantillon IEA qui comprenait moins de pays performants. Cela dit, il se peut aussi que les compétences des élèves danois aient fléchi durant la période séparant les deux études. En tout état de cause, la nouvelle n'est pas très encourageante pour les intervenants impliqués dans le système éducatif.

Les données du PISA montrent par ailleurs que 17.9 % des élèves de l'échantillon obtiennent une note inférieure ou égale au niveau 1 de l'échelle. Cela suggère « qu'ils éprouvent de sérieuses difficultés à utiliser la lecture comme outil pour étendre et améliorer leurs connaissances et leurs compétences dans d'autres domaines » (OCDE, 2001a, p. 51). Les chiffres

correspondants pour les autres pays de référence sont les suivants : Canada, 9.6 % ; (Alberta) 8% ; Finlande, 6.9 % ; Norvège, 17.5 % ; Suède, 12.6 % et Royaume-Uni, 12.8% (OCDE, 2001a, p. 266). Comparativement, les résultats danois sont proches de ceux de la Norvège mais nettement moins bons que ceux des autres pays de référence, ce qui prouve une absence d'équité dans les résultats.

Afin d'élucider cette question d'équité, la performance sur l'échelle de compréhension de l'écrit a été ventilée selon le sexe.

Tableau 5.4 Performance sur l'échelle de compréhension de l'écrit, selon le sexe

	Moyenne des hommes	Erreur type	Moyenne des femmes	Erreur type	Différence (supériorité féminine)
Danemark	485	3.0	510	2.9	+25
Canada	519	1.8	551	1.7	+32
(Alberta)	533	4.0	571	3.5	+38
Finlande	520	3.0	571	2.8	+51
Norvège	486	3.8	529	2.9	+43
Suède	499	2.6	536	2.5	+37
Royaume-Uni	512	3.0	537	3.4	+25
OCDE	485	0.8	517	0.7	+32

Source : OECD E, 2001, Tableau 5.1a, p. 296.

Le tableau 5.4 permet de constater que, au Danemark comme dans tous les pays de référence, les performances des élèves de sexe féminin sont supérieures à celles des élèves de sexe masculin. L'écart maximal s'observe pour l'échantillon finlandais et l'écart le plus faible pour l'échantillon du Danemark et du Royaume-Uni (environ la moitié du résultat finlandais).

Les données ont, également, été examinées en fonction du milieu socio-économique. On s'est intéressé aux résultats obtenus par les élèves *les moins favorisés*, donc à ceux qui se situent dans les quartiles inférieurs des indices contextuels nationaux.

Tableau 5.5 Performance sur l'échelle de lecture et milieu socio-économique

	Score moyen pour le quartile inférieur de l'indice du statut professionnel des parents	Score moyen pour le quartile inférieur de l'indice de richesse	Score moyen pour le quartile inférieur de l'indice de patrimoine - culturel	Score moyen pour le quartile inférieur de l'indice de culture "classique"
Danemark	465	485	466	473
Canada	503	514	508	502
(Alberta)	515	NC	NC	NC
Finlande	524	535	516	530
Norvège	477	496	464	482
Suède	485	508	484	498
Royaume-Uni	481	508	489	494
OCDE	463	481	466	477

NC= non communiqué.

Source : OCDE, 2001, Tableaux 6.1a, p. 306 ; 6.2, p. 306 ; 6.3, p. 307 ; 6.4, p. 308.

Selon le tableau 5.5, le Danemark obtient, par rapport aux autres pays de référence, les résultats les moins équitables pour la compréhension de l'écrit. Le Danemark arrive systématiquement en dernière position dans toutes les catégories, sauf celle du « patrimoine culturel », où il obtient une note légèrement supérieure à celle de la Norvège. Comme pour la performance globale, le Danemark obtient des scores très proches de la moyenne de l'OCDE. Cela semble indiquer que les facteurs socio-économiques ont une plus forte incidence au Danemark que dans les pays de référence. Le contraste est particulièrement net avec le score de la Finlande, qui obtient systématiquement les meilleurs résultats de tous les pays de référence (même si les résultats finlandais sont eux aussi influencés par l'origine familiale).

Comme le fait remarquer le Rapport de base, une étude récente examinant les résultats PISA des pays nordiques insiste sur l'idée que le Danemark occupe une place à part en termes de « capital culturel »⁶ et que c'est donc la « famille » plutôt que « l'école » qui joue, dans ce pays, un rôle décisif dans la réussite scolaire des jeunes (Pilegaard, Turmo et Turmo, 2003). Autre élément d'explication possible : dans d'autres pays, dont la Finlande, on est parvenu à mieux homogénéiser le public étudiant. À ce propos, une thèse de doctorat danoise récente suggère, en se fondant sur les données PISA, que « le mélange des capacités représente le meilleur moyen de maximiser la compétence moyenne en lecture de la population scolaire » (Rangvid, 2003).

On peut aborder la question de l'équité sous un autre angle et s'intéresser aux résultats obtenus par les élèves dont la langue parlée à la

maison n'est pas la même que la langue d'instruction, en d'autres termes aux élèves bilingues.

Tableau 5.6 Performances moyennes sur l'échelle de lecture des élèves autochtones, de 1^{re} génération et allochtones

Pays	(A) Score moyen des élèves autochtones	(B) Score moyen des immigrants de 1 ^{ère} génération	(C) Écart de performance (A-B)	(D) Score moyen des élèves allochtones	(E) Écart de performance (A-D)
Danemark	504	409	-95	433	-71
Canada	538	539	+1	511	-27
Finlande	548	NC	NC	468	-80
Norvège	510	464	-46	449	-61
Suède	523	485	-38	450	-73
Royaume-Uni	528	510	-18	456	-72
OCDE	506	467	-39	446	-60

NC= non communiqué.

Source : OCD E, 2001a, Tableau 6.10, p. 313.

Comme le montre le tableau 5.6, le score moyen des élèves danois immigrants de première génération est nettement inférieur à celui de leurs condisciples autochtones. De fait, l'écart de performance, soit plus de 90 points, est deux fois plus important que pour les groupes correspondants en Norvège et trois fois plus important que pour ces mêmes groupes en Suède et dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Par rapport à la troisième catégorie, celle des élèves allochtones, le Danemark, obtient, comme les autres pays figurant sur la liste (à l'exception du Canada), des notes très inférieures à celles des autochtones.

En ce qui concerne la Finlande, le nombre insuffisant d'immigrants de première génération n'a pas permis de mesurer la performance moyenne de ce groupe, et ce point reste donc à examiner. Cela dit, et même s'il n'est pas facile d'interpréter les résultats en l'absence d'information sur le statut socio-économique des différents groupes ou sur la langue parlée au foyer, l'on notera que ce groupe fait mieux que les immigrants de première génération, au Danemark comme au Royaume-Uni. Ces différences ne doivent pas faire oublier le fait que les deux groupes de non autochtones réussissent moins bien au Danemark. Préoccupante, l'observation peut constituer une autre illustration de l'absence d'équité dans les résultats.

Mais les inquiétudes ne tiennent pas uniquement aux résultats du groupe le moins performant. Il semble que la médiocrité des résultats scolaires soit généralisée au Danemark. Non seulement les enfants défavorisés obtiennent

des résultats décevants aux évaluations du PISA, mais les enfants danois de familles favorisées ou de familles dites « moyennes » s'en tirent moins bien que leurs condisciples d'autres pays. Le contraste avec la Finlande est frappant.

Tableau 5.7 Indice de richesse familiale et performance moyenne sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit.

Premier et troisième quartiles nationaux. Danemark et Finlande

Pays	Quartile supérieur	Erreur type	Troisième quartile	Erreur type
Danemark	506	3.8	511	3.2
Finlande	556	3.8	551	3.3
Différence	Danemark -50		Danemark -40	

Source : OCDE, 2001, Tableau 6.2, p. 286.

Comme le montre le tableau 5.7, les deux groupes d'élèves danois ont des résultats nettement inférieurs à ceux de leurs pairs finlandais (l'écart est respectivement de 50 et de 40 points). Bizarrement, les élèves danois du troisième quartile ont, en moyenne, une performance légèrement supérieure à celle du quartile supérieur, ce qui prouve que même les élèves des milieux les plus « favorisés » peuvent réaliser des performances médiocres.

On peut observer un schéma similaire si l'on ventile les familles en fonction d'un autre indice d'avantage, le statut professionnel, ce qui prouve que les résultats obtenus ne relèvent pas du hasard.

Tableau 5.8 Indice de statut professionnel et performance moyenne sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit.

Premier et troisième quartiles nationaux, Danemark et Finlande

Pays	Quartile supérieur	Erreur type	Troisième quartile	Erreur type
Danemark	543	3.6	511	3.2
Finlande	576	3.3	555	3.1
Différence	Danemark - 33		Danemark - 44	

Source : OCDE, 2001, Tableau 6.1a, p. 303.

Le tableau 5.8 met en évidence le fait que les deux groupes d'élèves finlandais réussissent mieux que leurs condisciples danois (l'écart étant plus important dans le troisième quartile que dans le quartile supérieur). Or l'on s'attendait à ce que ces deux segments de l'échantillon danois fassent mieux que leurs homologues finlandais puisque, comme le montre le tableau 5.9, une proportion nettement plus importante de mères danoises ont suivi une

formation tertiaire (variable qui permet habituellement de prédire la performance des enfants).

Tableau 5.9 Pourcentage d'élèves dont la mère a suivi une formation tertiaire

Pays	Pourcentage d'élèves	Erreur type
Danemark	44.5	1.1
Finlande	26.8	1.0
Différence	Danemark +17.7	

Source : OCDE, 2001a, Tableau 6.7, p. 311.

On peut aborder sous un autre angle la question de savoir si les écoles danoises atteignent l'objectif de l'équité en s'intéressant à la variation entre les résultats obtenus en compréhension de l'écrit d'un établissement à l'autre et au sein d'un même établissement. On constate, en fait, que le Danemark occupe une position intermédiaire entre le Canada et le Royaume-Uni pour le niveau de la variation (19.6 %) des moyennes obtenues en compréhension de l'écrit « entre » les *Folkeskolen*. Comme il a été souligné dans le Rapport de base, cela témoigne d'un certain succès dans l'application de la politique d'équité. On peut l'attribuer au fait que, au Danemark, l'enseignement primaire et secondaire du premier degré est assuré par un seul système, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays membres de l'OCDE. C'est ainsi qu'en Allemagne – pays où certains Lands ont mis en place des systèmes sélectifs - le ratio correspondant est de 74 %.

Par contre, et cela tient peut-être au caractère global du système scolaire, le chiffre correspondant à la variation « au sein des établissements » des résultats des élèves danois est relativement élevé (85.9). Les résultats des pays de référence sont indiqués au tableau 5.10.

Tableau 5.10 Variation des performances des élèves entre et au sein des établissements pour la compréhension de l'écrit

Pays	Variation totale entre les établissements	Variation totale au sein des établissements
Danemark	19.6	85.9
Canada	17.1	80.1
Finlande	10.7	76.5
Norvège	12.6	102.4
Suède	8.9	83.0
Royaume-Uni	22.4	82.3
OCDE	36.2	65.1

Source : OCDE, 2001a, Tableau 2.4, p. 277.

D'après le tableau 5.10, le Danemark arrive en seconde position, derrière le Royaume-Uni, pour la variation de la performance «entre établissements», ce qui le distingue nettement de la Suède et de la Finlande (respectivement 8.9 et 10.7). Les chiffres correspondants pour les pays de référence sont sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE alors que ce groupe de pays se situe nettement au-dessus de cette moyenne pour la variation «au sein des établissements». Celle-ci est importante au Danemark (85.9) qui vient au second rang après la Norvège (102.4), les chiffres pour les autres pays de référence apparaissant également élevés.

On peut utiliser d'autres données intéressant les élèves, recueillies dans le cadre de l'étude PISA, pour calculer dans quelle mesure ces variations peuvent «s'expliquer» par le milieu socio-économique. Mais plusieurs mises en garde s'imposent. Premièrement, le terme «expliquer» est pris au sens statistique et n'implique pas nécessairement une relation de causalité. Deuxièmement, il faut absolument se rappeler que les données du PISA ne sont pas longitudinales : elles visent à estimer le niveau des élèves à un stade et à un instant précis. De plus, comme elles ne renseignent pas sur le niveau des élèves en début de scolarité, elles ne peuvent servir à marquer la progression. Troisièmement, l'information contextuelle se limite à des questionnaires que les intéressés remplissent eux-mêmes. Quatrièmement, les analyses du PISA se fondent sur un modèle simple, non *stratifié*, et ne peuvent donc pas prendre totalement en compte les regroupements naturels qui existent au niveau des élèves et des données.

Cela dit, on peut se faire une idée approximative du rôle joué par sept facteurs contextuels en égard aux écarts dans les résultats des élèves mesurés par la variation «entre» et «au sein» des établissements. Il s'agit des facteurs suivants : famille monoparentale, nombre de frères et sœurs, naissance ou non à l'étranger, statut lié à la profession des parents, nombre d'années de scolarisation des parents, niveau des ressources éducatives et patrimoine culturel familial.

Comme l'indique le tableau suivant, cette analyse montre que la variabilité des résultats «au sein de l'établissement «attribuable aux facteurs contextuels est relativement faible (entre 14 % et 20 %) dans tous les pays de référence. En revanche, la variabilité «entre établissements» des résultats oscille entre 18 % et 73 %.

Tableau 5.11 Variation de la performance pour la compréhension de l'écrit, entre et au sein des établissements, expliquée par le statut socio-économique

Pays	Pourcentage de variation ENTRE établissements expliqué par le statut socio- économique	Pourcentage de variation AU SEIN des établissements expliqué par le statut socio-économique
Danemark	58	18
Canada	42	14
Finlande	18	20
Norvège	48	20
Suède	73	17
Royaume-Uni	61	18
OCDE	34	14

Source: OECD, 2001a, Tableau 8.3, p. 330.

On a vu que la variation « au sein des établissements » n'était pas très différente pour les pays figurant sur le tableau 5.11. Si l'on s'intéresse à la variation « entre établissements », l'on constate, cependant, que la Suède se distingue par un chiffre élevé (73%), même si ce chiffre doit être rapporté à la variance totale inter établissements, indiquée au tableau 5.10, qui est très faible. Néanmoins, ces 73 % se démarquent de manière spectaculaire des 18 % attribués à la Finlande. Sans atteindre tout à fait le niveau de la Suède (et abstraction faite du niveau extrêmement bas de la variation totale), le Danemark et le Royaume-Uni figurent à l'extrémité supérieure de la distribution.

On doit à Valijarvi & Malin (2003) une analyse détaillée des données relatives aux pays nordiques. Leur conclusion est que le statut social de l'établissement (déterminé par l'agrégation des milieux d'origine des élèves pour obtenir un « profil d'établissement ») a une incidence beaucoup plus forte au Danemark et en Suède qu'en Finlande ou en Islande. Selon cette étude, le statut social de l'établissement pourrait expliquer 61 % de la variation constatée entre établissements en Suède contre 9 % seulement en Finlande. Les auteurs expliquent que le statut social de l'établissement constitue une « prime » qui se traduit au niveau des notes (Valijarvi et Malin, 2003, p128).

Tout bien pesé, et au vu de cette analyse statistique, nous sommes d'avis qu'au Danemark l'établissement a un effet relativement faible et le milieu familial des élèves un effet relativement fort sur les résultats. Il est probable que divers facteurs interviennent : le logement et la résidence ; la distribution des groupes d'immigrants ne parlant pas couramment le danois, l'intervention plus ou moins importante des parents dans le choix de l'établissement (choix qui induit tantôt des groupes hétérogènes, tantôt des groupes homogènes) et la réputation – bonne ou mauvaise - de

l'établissement. Ces facteurs ont sans doute tous une incidence. En l'absence d'une recherche très précise et très élaborée, il est impossible de déterminer quel mécanisme causal joue. Il n'en reste pas moins que l'influence familiale apparaît comme notablement plus forte au Danemark qu'en Finlande.

Le PISA et la culture mathématique

La performance des élèves danois sur l'échelle de culture mathématique a également été mesurée dans le cadre de l'étude PISA.

Tableau 5.12 Performances moyennes sur l'échelle de culture mathématique

Pays	Moyenne	Écart type
Danemark	514	87
Canada	533	85
(Alberta)	547	NC
Finlande	536	80
Norvège	499	92
Suède	510	93
Royaume-Uni	529	92
OCDE	500	100

NC= non communiqué.

Source : OECD, 2001, Tableau 3.1, p. 279.

Comme le montre le tableau 5.12, les élèves danois s'en tirent beaucoup mieux en mathématiques qu'en compréhension de l'écrit. Même si la moyenne est légèrement inférieure à celle de certains pays de référence, elle reste supérieure à celle de la Norvège ou de la Suède et affiche une variabilité (écart type) moindre que la moyenne de l'OCDE. Les données du PISA permettent également d'examiner les différences de résultats selon le sexe.

Tableau 5.13 Performance sur l'échelle de culture mathématique, selon le sexe

	Moyenne des élèves de sexe masculin	Erreur type	Moyenne des élèves de sexe féminin	Erreur type	Différence (meilleure performance masculine)
Danemark	522	3.1	507	3.0	15
Canada	539	1.8	529	1.6	10
(Alberta)	553	4.6	543	3.7	10
Finlande	537	2.8	536	2.6	1
Norvège	506	3.8	495	2.9	11
Suède	514	3.2	507	3.0	7
Royaume-Uni	534	3.5	526	3.7	8
OCDE	506	1.0	495	0.9	11

Source : OECD, 2001, Tableau 5.1a, p. 296.

Comme l'indique le tableau 5.13, les élèves de sexe masculin obtiennent de meilleures notes dans tous les pays de référence. Les résultats les plus équitables sont obtenus par la Finlande, les moins équitables par le Danemark.

PISA et la culture scientifique

La performance des élèves danois sur l'échelle de culture scientifique a également été examinée.

Tableau 5.14 Performances moyennes sur l'échelle de culture scientifique

Pays	Moyenne	Écart type
Danemark	481	103
Canada	529	89
(Alberta)	546	NC
Finlande	538	86
Norvège	500	96
Suède	512	93
Royaume-Uni	532	98
OCDE	500	100

NC= non communiqué.

Source : OECD, 2001, Tableau 3.3, p. 296.

Les résultats danois sont encore moins satisfaisants en sciences qu'en compréhension de l'écrit. La moyenne danoise, 481, est nettement inférieure à celle de *tous* les pays de référence et la dispersion des notes est plus forte que celle de l'OCDE.

On peut s'intéresser, comme pour les mathématiques, aux écarts selon le sexe dans les résultats scientifiques.

Tableau 5.15 Performances sur l'échelle de culture scientifique, selon le sexe

	Moyenne des élèves de sexe masculin	Erreur type	Moyenne des élèves de sexe féminin	Erreur type	Différence (meilleure performance féminine)
Danemark	488	3.9	476	3.5	-12
Canada	529	1.9	531	1.7	2
(Alberta)	545	4.5	549	3.8	4
Finlande	534	3.5	541	2.7	7
Norvège	499	4.1	505	3.3	6
Suède	512	3.5	513	2.9	1
Royaume-Uni	535	3.4	531	4.0	-4
OCDE	501	0.9	501	0.8	0

Source : OCDE, 2001, Tableau 5.1a, p. 276.

Le tableau 5.15 met en évidence la variation des résultats entre élèves de sexe masculin et féminin dans les pays de référence. L'Alberta se classe en tête des pays de référence, pour les garçons comme pour les filles. Le pays où les élèves de sexe masculin obtiennent les meilleures notes est le Royaume-Uni, suivi de près par la Finlande qui se classe, par ailleurs, au second rang pour ce qui est des résultats des élèves de sexe féminin. Le Danemark se démarque par les notes les plus faibles pour les garçons comme pour les filles et par l'ampleur de l'écart entre les deux sexes. Du point de vue de l'équité, ces résultats ne peuvent donc être jugés que décevants.

La discussion qui précède donnait une vue synthétique de la performance danoise en termes de qualité et d'équité, telle qu'évaluée dans l'étude PISA. On remarquera que les résultats sont meilleurs en mathématiques qu'en compréhension de l'écrit alors qu'ils sont beaucoup plus médiocres en sciences. La publication des résultats de la phase suivante de l'étude PISA permettra de se faire une idée plus précise de l'enseignement des mathématiques dans les établissements danois. D'ici là, l'amélioration du niveau en sciences doit être assurément considérée comme l'une des grandes priorités du système éducatif alors que l'élévation du niveau en mathématiques peut paraître moins urgente.

Réactions aux résultats du PISA

Compte tenu des aspirations d'un pays tel que le Danemark, habitué au succès, ces résultats doivent être ressentis comme très décevants. Le sentiment de découragement doit être d'autant plus marqué que le pays consent, depuis longtemps, d'importants investissements dans le système éducatif. En cours d'examen, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont fait part de leur malaise. Certains nous ont affirmé que la publication des résultats de l'étude IEA de

1990-1991 avait déjà constituée un choc et qu'ils s'attendaient à la publication de mauvaises performances. Selon eux, l'évolution pourrait s'expliquer par une baisse continue des niveaux au cours des dernières années ou par le fait que les établissements danois n'avaient pas réussi, dans la même mesure que d'autres pays, à faire progresser ces niveaux.

Les résultats du PISA suscitent de grandes inquiétudes parmi les ministres danois et dans les milieux d'affaires. On peut en trouver la trace dans un rapport récent du Conseil économique (les trois Sages, 2003)⁷. Ce dernier attire l'attention sur le fait que :

« Les comparaisons entre plusieurs pays membres de l'OCDE montrent que les coûts par élève dans l'enseignement primaire danois se situent parmi les plus élevés alors que la performance des élèves n'est que moyenne ». Et, ils ajoutent : « Cela ne créerait pas nécessairement un problème si l'école primaire parvenait à transmettre des compétences utiles dans d'autres domaines ... par exemple des compétences personnelles et sociales... ». Ils en arrivent, toutefois, à la conclusion qu'il leur est impossible pour l'instant de dire si c'est vraiment le cas (Conseil économique danois, 2003).

Plusieurs personnes, dont les membres du Conseil économique, sont particulièrement préoccupées par un résultat précis de l'étude PISA : le fait que 6% des élèves de l'échantillon danois se révèlent incapables de fonctionner au niveau le plus élémentaire de l'enquête. À leur propos, l'équipe du PISA affirme : « [qu'ils] éprouvent de sérieuses difficultés à se servir de la lecture pour étendre et améliorer leurs connaissances et leurs compétences dans d'autres domaines » (OCDE, 2001a, p. 51).

Par ailleurs, un groupe important d'élèves (12 %) n'est pas en mesure de fonctionner au-delà du niveau 1. Selon l'étude PISA : « ils sont uniquement capables d'effectuer les tâches de lecture les moins complexes des épreuves PISA, telles que : localiser un fragment unique d'information, identifier le thème principal d'un texte ou établir une relation simple avec des connaissances de la vie courante » (OCDE, 2001a, p. 51).

Cette analyse des résultats du PISA nous amène donc à conclure que le système éducatif danois présente actuellement d'importantes faiblesses. Nous partageons ainsi l'avis d'hommes politiques, de spécialistes de l'éducation et de parents d'élèves, à savoir que le système de la *Folkeskole* - quels que soient les atouts dont il dispose, par ailleurs - ne permet pas aux jeunes d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour mener une vie heureuse et pleine dans le monde moderne, et ce contrairement à ses voisins nordiques. Comme le faisait remarquer un représentant de l'Association

nationale des parents d'élèves : « On s'intéresse trop à l'enseignement et pas assez à l'acquisition des connaissances ». Cet interlocuteur regrettait aussi que les enseignants n'adoptent pas plus fréquemment une approche suffisamment différenciée des élèves, ce qui leur permettrait de tirer parti des classes à effectif réduit.

Toutefois, les parents ne se montrent pas systématiquement critiques vis-à-vis de l'école. Nous avons rencontré, lors de nos visites, plusieurs personnes parfaitement satisfaites du système actuel. La comparaison avec les pays nordiques performants et les éléments probants disponibles n'ont pas empêché un parent d'élève d'insister – de manière quelque peu présomptueuse, à notre avis – sur le fait que tout se passe bien au sein de la *Folkeskole*. Et, adoptant une position en totale contradiction par rapport à celle de la majorité de ses collègues, un spécialiste a écarté d'un revers de la main les critiques en déclarant que les Danois « ne s'intéressaient pas à ce qui se passe en dehors de leur pays », surtout lorsque les remarques sont faites par des étrangers !

Ces deux réactions très différentes montrent bien qu'il peut coexister deux points de vue au sujet d'un même problème. Il peut arriver que la grande majorité considère ce problème comme très sérieux alors qu'une minorité lui accorde peu d'importance. Cela veut dire que toute action palliative devra être conduite avec beaucoup de doigté. Dans le cas contraire, les discussions risqueraient de porter de nouveaux coups au système et d'accentuer la baisse du moral et la perte de confiance.

Les leviers de l'amélioration

Le cadre constitutionnel

Après avoir examiné le contexte et les aspects préoccupants du système danois de la *Folkeskole*, nous nous intéresserons dans les chapitres suivants à ses points forts et à ses faiblesses. Nous formulerons ensuite nos recommandations quant aux mesures publiques et aux pratiques que nous estimons susceptibles de remédier à la situation. Mais, avant d'entamer cette tâche et avant d'en arriver à la conclusion, nous examinerons les attributions formelles des différents partenaires dans le domaine de l'éducation.

Le cadre constitutionnel du système éducatif danois s'articule autour d'une série de lois, adoptées par le Parlement entre

1899 et 2003. La *Folkeskole* - ou l'école de base - moderne a été créée à la suite de l'adoption de deux lois, l'une en 1899, l'autre en 1903. Cette législation contient une disposition qui confère la responsabilité de la *Folkeskole* aux communes :

« La *Folkeskole* est placée sous la responsabilité des communes (ministère de l'Éducation, 2003b)... Le conseil de la commune est responsable de l'ouverture de classes préscolaires et de l'offre éducative dans l'enseignement de base et en dixième année... y compris en matière d'enseignement spécial (ministère de l'Éducation, 2003b, 20 (1))... Le conseil de la commune fixera les objectifs et le cadre régissant les activités des écoles et supervisera ces dernières... » (ministère de l'Éducation, 2003b, 1).

Le texte précise, par ailleurs, les attributions légales du ministre de l'Éducation en matière de contrôle du système :

« définir les règles générales concernant les mesures requises pour assurer la bonne marche des écoles (ministère de l'Éducation, 2003b, 52)... ou obtenir du conseil de la commune ou du conseil de comté toute information qui lui paraîtra nécessaire à l'exécution de ces tâches » (ministère de l'Éducation, 2003b, 56).

Ces textes sont parsemés de références aux autres compétences réglementaires attribuées au ministre sur certains points particuliers. Si l'attention du ministre est attirée sur une entorse à la loi au sein d'un établissement, il peut intervenir, sous forme de prises de position ou de conseil, auprès des communes concernées. En sa qualité de ministre chargé de formuler et de mettre en œuvre la politique d'ensemble du secteur, il a également une responsabilité de supervision. Cela dit, les pouvoirs conférés au ministre tiennent compte du fait que les communes sont juridiquement propriétaires de la *Folkeskole*.

Rôle des communes

En ce qui concerne l'activité quotidienne de la *Folkeskole*, ce sont les communes, actuellement au nombre de 271, qui sont responsables de tous ses aspects. Tel est le cas, notamment dans les domaines suivants : planification, création ou fermeture d'établissements, recrutement et licenciement du personnel et, enfin, approbation du dispositif régissant :

- Les objectifs et le cadre d'activité des établissements ;
- L'ouverture de nouvelles classes ;
- Le nombre d'enseignements à assurer (en respectant les minima prescrits par le ministère) ;
- L'offre en direction des élèves à besoins particuliers.

Les dirigeants de la commune doivent, par ailleurs, avaliser le projet d'établissement en matière d'enseignement présenté par le conseil d'école. Enfin les communes peuvent, si elles le souhaitent, déléguer l'ensemble de leurs responsabilités aux conseils d'école, hormis celles qui se rapportent aux subventions et à leur compétence d'employeur.

Rôle des chefs d'établissement

Le rôle du chef d'établissement (ou proviseur) est également défini par la loi :

« Le proviseur est responsable de la gestion administrative et pédagogique de l'établissement et des relations avec le conseil d'école et le conseil de la commune. Le proviseur est responsable du contrôle et de la répartition des tâches parmi le personnel et il prend toutes les décisions concrètes concernant les élèves de l'établissement... » [ministère de l'Éducation, 2003b, 45 (1) (2)].

D'autres parties du texte évoquent les responsabilités du chef d'établissement. Il est tenu : de faire des recommandations au conseil d'école à propos du programme d'études ; de coopérer avec le personnel, le conseil des élèves et le conseil d'école (dont il est le secrétaire sans droit de vote) ; et, enfin, de veiller à ce que les élèves suivent les cours. La loi n'insiste pas sur ses responsabilités académiques. Elle stipule simplement, à titre d'orientation générale, qu'il doit « veiller à ce que l'enseignant principal et les autres enseignants planifient et organisent l'enseignement de manière à stimuler l'ensemble des élèves » [ministère de l'Éducation, 2003b, 18 (2)].

Rôle des parents d'élèves

En plus 30 ans, il a été adopté plusieurs textes permettant aux parents d'intervenir dans l'organisation des diverses formes de conseil d'école. Les amendements apportés à la législation en 1990 ont modifié le nom de ce conseil - qui s'appelle désormais « *Skolebestyrelse* » et non plus « *Skolenaevn* » - tout en accroissant fortement ses compétences et celles du chef d'établissement. La majorité des membres du conseil ainsi que son président sont issus des rangs des parents d'élèves de l'établissement. En vertu d'un amendement adopté en 1997, le conseil d'école est tenu de fournir aux parents un rapport annuel.

Les parents jouent collectivement un rôle essentiel et la loi le souligne en décrivant les objectifs de la *Folkeskole* :

« La *Folkeskole* facilitera, en concertation avec les parents, l'acquisition de connaissances, de compétences, de méthodes de travail et de moyens d'expression et contribuera ainsi au

développement global de chacun des élèves (ministère de l'éducation, 2003b, 1 (1))... Les élèves et les parents coopèreront avec l'école à la réalisation des objectifs de la Folkeskole » [ministère de l'Éducation, 2003b, 40 (3)].

Les parents peuvent choisir l'établissement que fréquenteront leurs enfants et ils disposent également de droits bien définis quant à la détermination de son cursus scolaire (ce point sera abordé plus bas).

Rôle du conseil de l'école

Il incombe au conseil d'école de fixer les principes administratifs que le chef d'établissement devra respecter dans les domaines suivants :

- Organisation de l'enseignement ;
- Nombre d'heures de cours dispensées à chaque niveau ;
- Niveau et nature de la collaboration entre le milieu familial et l'établissement ;
- Répartition du travail entre les enseignants ;
- Offre d'activités extra académiques.

Le conseil d'école approuve le budget de l'établissement ainsi que le matériel pédagogique qui sera utilisé, dans le cadre défini par la commune. Chaque *Folkeskole* est donc libre d'élaborer sa propre stratégie en se conformant au cadre défini par le Parlement qui délègue des responsabilités et des compétences spécifiques au gouvernement (via le ministre de l'Éducation) ainsi qu'aux communes et aux conseils d'école.

Rôle du comté

La législation précise que le comté est responsable de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et de certains aspects de l'enseignement particulier.

Changements récents

Au cours des dix ou quinze dernières années, les pouvoirs publics ont pris plusieurs mesures qui ont entraîné des modifications importantes au sein du système éducatif. Dans certains cas – par exemple, lorsqu'il a été décidé de transférer aux communes la responsabilité pleine et entière des enseignants - cela a eu pour effet de renforcer la décentralisation. Dans d'autres cas, les modifications ont accru les pouvoirs de l'État. Aujourd'hui, le gouvernement est ainsi en mesure de fixer des objectifs chiffrés et des objectifs finaux, valables pour tout le système éducatif. Il semble donc que

le système éducatif soit dans une phase de transition : il accorde moins d'importance aux « inputs » (tels que les ressources ou le nombre d'heures que doit assurer un enseignant) et davantage aux « résultats » (notamment aux notes obtenues aux épreuves ou à l'examen de fin de scolarité).

La Loi de 1993 sur l'éducation ainsi que les amendements ultérieurs introduisent la notion de « domaines essentiels de connaissance et de compétence ». Non seulement le ministère a rendu obligatoires de nouvelles matières mais, dans certaines disciplines, des manuels ont été publiés à l'échelon central. Cela dit, ce sont toujours les communes qui avalisent le programme d'études proposé par le conseil d'école.

En 2001, la notion de « domaines essentiels de connaissance et de compétence » a été resserrée et précisée afin qu'ils deviennent « l'objectif final » des enseignements dans toutes les matières.

Un autre texte de 2002 aborde ensuite le thème suivant : « ouverture et transparence » de l'information. Il stipule que les établissements sont tenus de publier les notes moyennes obtenues à l'examen de fin de cycle par les élèves de neuvième année, sur leur site d'accueil qui doit être relié au site Internet du ministère. Les raisons invoquées sont les suivantes :

- Permettre à chaque établissement de tirer parti de l'expérience des autres ;
- Amorcer un dialogue inter établissements ;
- Améliorer les connaissances des enseignants en matière de « qualité » ;
- Encourager l'émulation entre établissements ;
- Donner au public l'information nécessaire au choix d'un établissement.

La loi de 2003 crée un cadre de programme « axé sur les résultats » en précisant le niveau de compétence à atteindre à chaque niveau (exemples : niveau de danois à la fin des 2^{ième}, 4^{ième}, 6^{ième} et 9^{ième} années ; et niveau de mathématiques à la fin des 3^{ième}, 6^{ième} et 9^{ième} années). Cependant, l'une des caractéristiques majeures de la *Folkeskole* demeure en force, à savoir la liberté totale dont disposent les enseignants dans le choix des méthodes et du matériel pédagogiques.

La publication du résultat des contrôles et des examens est considérée comme un point sensible dans de nombreux pays. Le ministère danois compte que les parents d'élèves consulteront le site Internet et exerceront ensuite une pression sur les établissements ayant des résultats médiocres. Cependant, cette stratégie pose problème car les parents n'ont pas toujours

conscience que les établissements scolaires recrutent des publics scolaires différents. De plus, ils ignorent si l'école a eu ou non des difficultés à atteindre tel ou tel niveau de performance. Malgré ces réserves, l'initiative a, entre autres, le mérite de rendre largement publique l'information relative à la performance des établissements, ce qui est de nature à stimuler le débat sur l'école et à encourager la diffusion dans tout le pays d'enseignements similaires.

Le travail des enseignants de la *Folkeskole* répond donc désormais à des objectifs *nationaux* ; les objectifs finaux sont eux aussi *nationaux*, de même que les seuils de performance et les normes de l'examen final pour les élèves qui le décident de le passer. Afin de fournir des références aux enseignants, le ministère a publié 25 livrets de formation et créé un site Internet qui couvre l'ensemble des sujets et des disciplines. Par ailleurs, les enseignants sont invités à participer à l'élaboration d'un programme d'études *local* et à favoriser la transparence *locale* en matière de progression des élèves tout en respectant les objectifs qui leur sont fixés au plan national.

Pour accomplir cette tâche, l'échelon local peut s'inspirer des suggestions émises par l'administration centrale. Et, le conseil de la commune peut tout simplement adopter ces suggestions pour mettre au point son propre programme et son propre dispositif visant à assurer la transparence en matière de progression des élèves.

Les amendements apportés en 2003 à la loi scolaire – approuvés par le Parti libéral, le Parti social-démocrate conservateur et le Parti populaire – traduisent le souci du Parlement et du ministère d'améliorer le niveau de l'enseignement. La déception causée par les résultats obtenus au PISA ne fait qu'aviver cette ambition.

Initiatives en vue d'améliorer le niveau

Tout en faisant évoluer la législation, les pouvoirs publics ont lancé une série de programmes et d'initiatives destinés à élever le niveau. En 1987, le ministre de l'Éducation de l'époque a créé une « Commission des perspectives » chargée de mener une enquête sur les connaissances de base et les valeurs générales que l'école devrait transmettre aux jeunes afin de les préparer au XXI^e siècle. Cette commission, composée de cinq membres appartenant aux secteurs commercial et industriel et aux milieux de la culture et de l'éducation, a rendu son rapport au printemps 1988. Ce rapport énumère dans le détail les « connaissances de base » que l'école est censée transmettre aux élèves (Base de données Eurydice, 2003).

Toujours en 1987, le Parlement a décidé d'engager l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle dans un travail de développement qui devrait aboutir à l'adoption d'une nouvelle législation. En quatre ans, il a

été consacré 400 millions de couronnes danoises à des actions de développement dans sept domaines précis. Les résultats ont été rassemblés et présentés au Parlement par une commission composée des parties prenantes. Cette contribution au travail législatif a été intégrée au texte de la Loi de 1993.

En 1997, il a été lancé un programme spécial, *National Development of Competence* (Développement national de la compétence) en vue de faire du système danois l'un des dix meilleurs du monde et un système au sein duquel il est possible « de développer par un travail personnel une compétence de haut niveau » (ministère de l'Éducation, 1997a). La même année, un groupe de travail interministériel a produit un rapport intitulé *Quality in the Education System* (La qualité dans le système éducatif, ministère de l'Éducation, 1997b).

Il a été lancé, en 1998, en concertation avec l'Association nationale des collectivités locales et le Syndicat des enseignants, le projet *The Folkeskole in the Year 2000*. Articulé autour de huit grands domaines, il vise à clarifier les attentes, à estimer les coûts et à mettre en place des initiatives connexes intéressant les objectifs et l'évaluation.

Enfin, en 1999, il a été créé un Institut d'évaluation chargé de procéder à des évaluations systématiques de l'enseignement et de la formation, à tous les niveaux du système éducatif (ÉVA, 2004). Cette instance, désormais bien établie, a élaboré une méthodologie adaptée à sa mission. Elle a réalisé des évaluations pilotes de deux districts scolaires en vue de concevoir et de valider une méthode d'évaluation de la *Folkeskole*, incluant l'évaluation interne au sein des établissements. L'ÉVA s'est également intéressé à d'autres thèmes : examens de fin de scolarité, manière dont sont vécues les trois premières années de la scolarité, dimension internationale de l'enseignement et enseignement de l'anglais à la *Folkeskole*. Enfin, il vient de terminer une évaluation de la formation des maîtres.

Conclusion

Au cours des vingt dernières années, la *Folkeskole* a connu de nombreux changements. Outre les nombreux amendements apportés au texte de loi la régissant, une importante redistribution des compétences est intervenue. Dans le même temps, l'emploi des enseignants a été modifié et de nombreuses initiatives ont été entreprises en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement (les parties prenantes s'impliquant souvent dans ces actions). Il existait donc déjà une certaine insatisfaction officielle vis-à-vis de la performance scolaire et une volonté d'agir. Lorsque l'OCDE a proposé une étude pilote destinée à explorer les implications de l'étude PISA en matière d'action publique, le ministère de l'Éducation a accepté, en avril 2003, que

l'examen porte sur l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle.
Dans le chapitre suivant, nous évoquerons les points forts de la *Folkeskole*.

NOTES

³ Le Professeur Mats Ekholm, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration scolaire, Suède.

⁴ L'examen exploite des données relatives au Canada, ainsi qu'à la Province de l'Alberta; dans la mesure où il n'existe pas de système national d'éducation au Canada, les exemples de politique, de pratique et de dispositif institutionnel sont ceux de l'Alberta. Les résultats du PISA pour l'Alberta sont tirés de: Développement es Ressources Humaines Canada/Statistique Canada (2001)

⁵ Elley W.B. (éd.) (1994). L'Association Internationale pour le suivi du rendement scolaire (IEA) est une coopérative indépendante, internationale, regroupant des instituts de recherche nationaux et des organismes de recherche publics. Elle a pour objectif premier de réaliser des études comparatives à grande échelle des résultats scolaires, l'idée étant de se faire une idée précise de l'effet des mesures publiques et des pratiques au sein des systèmes et dans plusieurs systèmes. Depuis sa création en 1958, l'IEA a mené environ 20 études de recherche sur le rendement scolaire comparé de plusieurs pays. Ces études obéissent à un cycle régulier et portent sur les disciplines scolaires de base. On peut citer les Études sur les tendances en mathématiques et en sciences (TIMSS), la Troisième Étude internationale sur les mathématiques et les sciences (TIMSS) et Le Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS). Au nombre des actions figurent également des études présentant un intérêt particulier pour les membres de l'IEA telles que l'Étude vidéo TIMSS-R sur les pratiques en classe, l'Éducation civique, l'Informatique dans l'Éducation et la Préscolarité. Secrétariat de l'IEA : Herengracht 487, 1017 BT Amsterdam, Pays-Bas.

⁶ Ce terme, emprunté aux travaux du sociologue français Pierre Bourdieu, inclut l'éducation parentale, le statut socio-économique, l'activité et le patrimoine culturels du foyer, y compris les ressources telles que les livres.

⁷ Créé en 1962, ce conseil a pour mission d'assurer un suivi de l'économie danoise, d'analyser le développement économique à long terme et l'interaction de l'activité économique et de l'environnement et, enfin, d'améliorer la coordination entre les différents acteurs économiques. Il comprend 20 membres qui représentent les syndicats, les fédérations patronales, la Banque centrale et le gouvernement. La présidence est assurée par trois experts économiques indépendants, généralement des professeurs d'université désignés par le gouvernement. Cette présidence est connue sous le nom des « Trois Sages ». www.dors.dk/english/index.htm

Chapitre 6

Points forts du système de l'enseignement secondaire du premier cycle

Extrait. Les examinateurs ont constaté que le système éducatif danois bénéficie de nombreux points forts et fonctionne bien dans divers domaines. Les atouts du système secondaire du deuxième cycle incluent : un fort engagement en faveur de l'éducation : des investissements importants ; un contrôle local, la possibilité, pour les parents, de jouer un rôle actif, un personnel scolaire dévoué, une aide importante apportée aux élèves et, enfin, un désir d'amélioration et de développement. L'on peut s'appuyer sur ces bons fondamentaux pour réaliser les améliorations.

Introduction

L'équipe des examinateurs a été impressionnée par plusieurs aspects de la vie danoise. Nous avons pu constater l'intérêt suscité par notre mission chez toutes les personnes rencontrées. Les éducateurs nous ont apporté leur aide et plusieurs ont consenti des efforts exceptionnels pour nous fournir l'information susceptible de faciliter notre travail. Nous avons pu observer, par nous-mêmes, les preuves de la richesse de l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle dispensé au sein de la *Folkeskole*. Nous avons été particulièrement impressionnés par les quinze caractéristiques suivantes du système.

Une tradition de démocratie

Le Danemark jouit d'une longue tradition de gouvernement démocratique. Unifié au dixième siècle, le pays a d'abord été régi par un régime absolutiste. À partir de 1849, il s'est doté d'une monarchie constitutionnelle dans le cadre de laquelle de nombreux citoyens de sexe masculin disposaient du droit de vote, droit qui a été accordé aux femmes (et aux domestiques) en 1915. La révision de la constitution en 1953 a supprimé l'une des chambres, le « *Landsting* », et créé une chambre législative unique, le « *Folketing* ». La reine actuelle, Margrethe II, a accédé au trône en 1972. Le Danemark a adhéré à l'Union européenne en 1993 mais a refusé de rejoindre la zone euro, en l'an 2000. Les dernières élections générales remontent à 2001. Huit partis politiques sont actuellement représentés au Parlement, qui compte 179 députés (en incluant les sièges réservés à la représentation du Groenland et des Iles Faeroe).

Le système de la représentation proportionnelle implique que le pouvoir est exercé par des majorités de coalition. Comme aucun parti n'est majoritaire, il faut engager des discussions pour pouvoir prendre des décisions politiques. Les deux grands partis actuellement représentés au Parlement sont les Libéraux (56 sièges) et les Sociaux-démocrates (52 sièges). La coalition actuellement aux affaires est formée du Parti libéral et du Parti conservateur, soutenus par le Parti populaire et le Parti populaire chrétien.

Les principes démocratiques sont pris en compte tant dans la forme que dans le contenu de la scolarité. Selon le ministère de l'Éducation :

« Les élèves participent au processus de prise de décision via les multiples forums actifs au sein de leur l'établissement. En ce qui concerne l'enseignement, c'est au professeur qu'il incombe de fixer des objectifs de formation précis et de choisir la méthode de travail

et les sujets étudiés en concertation avec les élèves. La formation à la participation active à la vie démocratique commence à l'école qui fournit aux élèves des occasions de s'impliquer tout au long de la journée scolaire et d'être coresponsables des décisions prises. C'est le seul moyen d'assurer la crédibilité de l'éducation dans une démocratie » (site Internet du ministère de l'Éducation, sans date).

Engagement vis-à-vis de l'éducation

Le Danemark a opté pour un système éducatif qui s'efforce d'assurer le meilleur développement individuel possible en recourant aux moyens considérés comme les plus efficaces. Toutefois, si le cycle de neuf ans est obligatoire, la scolarisation ne l'est pas : la formation peut être assurée au sein du milieu familial ou de l'un des nombreux dispositifs privés (qui bénéficient toutefois d'une aide financière). Un rapport précédent de l'OCDE décrit dans les termes suivants le système éducatif : « ...généreux, global, complexe, coûteux et d'un développement assez lent » (OCDE, 1995, p. 96).

Après avoir voté, en 1993, en faveur de la transformation en loi de l'Acte qui régissait jusqu'alors la *Fokeskole*, le Parlement y a apporté plusieurs amendements, le dernier intervenant en avril 1993. La loi précise les objectifs académiques et sociaux de cette phase de la scolarité :

- « ... Favoriser l'acquisition de connaissances, de compétences, de méthodes de travail et de moyens d'expression et contribuer ainsi au développement personnel global des élèves » ;
- « ...S'efforcer de créer des possibilités d'expérience, d'activité et d'assimilation de manière à développer la réceptivité, l'imagination et l'envie d'apprendre et faire en sorte que les élèves aient confiance dans leurs possibilités et disposent du bagage nécessaire pour former leur propre jugement et prendre des initiatives » ;
- «...Familiariser les élèves avec la culture danoise et les amener à comprendre les autres cultures et l'interaction de l'homme avec la Nature » ;
- « ...L'école doit préparer à la participation active, à la coresponsabilité, à l'exercice des droits et des devoirs dans une société fondée sur la liberté et la démocratie » ;
- « ... L'enseignement et la vie scolaire quotidienne se déroulent dans le respect des principes de liberté intellectuelle, d'égalité et de démocratie » (ministère de l'Education, 1995, chapitre 1).

Le projet *The Folkeskole in the Year 2000*, réalisé conjointement par le ministère de l'Éducation, l'Association nationale des collectivités locales et le Syndicat des enseignants, explique la nécessité du changement :

« La mondialisation et le passage à une société de la connaissance et de la formation influenceront les exigences futures en matière de qualifications et accentueront la nécessité d'une formation tout au long de la vie. Parallèlement, ces phénomènes accroîtront les exigences vis-à-vis de la Folkeskole en tant que vecteur de progrès collectif et d'égalité ».

Dans un document publié dans le cadre de ce projet, il est dit :

«Le ministère de l'Éducation, l'Association nationale des collectivités locales et le Syndicat des enseignants ont pris, isolément ou collectivement, des initiatives visant à appuyer l'action des communes et des divers établissements en relation avec la réalisation des objectifs globaux de la Folkeskole » (ministère de l'Éducation, Association nationale des collectivités locales, Syndicat des enseignants danois, 1998).

L'équipe d'examineurs de l'OCDE est impressionnée par cette ambition démocratique et par l'effort collectif qui l'a fait naître. Comme indiqué un peu plus loin, le Danemark doit, certes, surmonter un certain nombre de problèmes – notamment, traduire en résultats concrets ses aspirations – s'il veut améliorer sensiblement la performance des élèves. Cela dit, nous estimons que les fondements solides dont le pays s'est doté lui permettent d'envisager l'excellence.

L'effort d'investissement dans l'éducation

À l'instar des autres pays nordiques, le Danemark investit une part importante de ses ressources dans le système éducatif, ce qui a été confirmé par les statistiques comparatives du chapitre précédent. Mais, il existe au sein de ce groupe de pays, des différences en matière d'utilisation des crédits, comme le montre le tableau 6.1.

Tableau 6.1 Dépenses salariales et autres coûts dans l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire

Pays	% coûts salariaux	% autres coûts
Danemark	78.4	21.6
Canada	76.4	23.6
Finlande	68.4	31.6
Norvège	81.7	18.3
Suède	61.6	38.4
Royaume-Uni	73.6	26.4
OCDE	80.3	19.7

NC : non communiqué.

Source : OCD E, 2003a, Tableau B6.3, p. 273.

En ce qui concerne la ventilation entre les dépenses salariales et les autres coûts, le Danemark consacre aux dépenses autres que les dépenses de personnel un montant inférieur à celui de la Norvège et à la moyenne de l'OCDE, mais supérieur à celui de la Finlande et de la Suède. En effet, ces deux derniers pays affectent environ un tiers de leurs ressources disponibles aux coûts non salariaux, ce qui accroît leur marge de manœuvre en matière budgétaire. Les données de l'OCDE indiquent, par ailleurs, que le Danemark consacre 52 % de ses dépenses de fonctionnement à la rémunération des enseignants contre 56 % en Finlande et 53 % au Royaume-Uni (OCDE, 2003a, Tableau B6.3, p. 273). Le fait qu'une part importante des dépenses soit affectée à d'autres postes que l'enseignement est probablement imputable aux nombreux dispositifs de temps libre scolaire.

On pourrait faire valoir que l'effort consacré par le Danemark à la rémunération du personnel limite ses possibilités de financer d'autres activités. Pour notre part, nous l'interprétons comme une adhésion à l'idée que les êtres humains comptent beaucoup et qu'enseignants et éducateurs sont les éléments prépondérants de la prestation d'éducation.

Le niveau, traditionnellement élevé, de l'investissement dans l'éducation impressionne. Il peut s'expliquer par l'existence d'un consensus politique autour de l'idée que l'éducation est importante et qu'elle mérite des investissements publics, engagement que les gouvernements récents ont tous respecté. Pour notre part, nous tenons à souligner, comme l'ont fait de nombreux observateurs, la nécessité de tirer de cet investissement un rendement proportionnel. Mais, l'analyse des résultats PISA incline à penser que tel n'est pas le cas.

En se fondant sur ce constat, certains critiques plaident en faveur d'une réduction du montant des investissements dans l'éducation. Mais, compte tenu de l'intérêt que suscite l'amélioration de l'éducation un peu partout

dans le monde, il s'agirait là, à notre avis, d'une action à très courte vue. Lors de nos discussions avec des responsables politiques ou des hommes de terrain nous n'avons pas détecté un affaiblissement du soutien à l'éducation en général, mais une baisse du soutien *non critique*. Le moyen meilleur, à notre avis, de résoudre la contradiction consiste non à réduire l'investissement mais bien à trouver des moyens d'augmenter la valeur ajoutée. Tel est précisément l'objectif des mesures que nous recommandons au chapitre suivant.

Le contrôle local

Dans le cadre de l'approche démocratique, les pouvoirs et les responsabilités en matière de supervision du système scolaire se répartissent entre deux niveaux : d'une part, les établissements scolaires, d'autre part, les 271 communes et les 13 comtés (à l'exception de la région de Bornholm, de la commune de Frederiksberg et de la ville de Copenhague qui ont la double compétence de comtés et de commune). La distribution des compétences et des responsabilités peut donc parfois paraître complexe et la répartition des rôles et la transparence floues.

Le ministère de l'Éducation, placé sous l'autorité du ministre de tutelle, est responsable de l'ensemble du système mais, vu le caractère décentralisé du dispositif, il ne peut guère intervenir à titre officiel dans son fonctionnement quotidien, comme nous le signalions dans le chapitre précédent. Le ministère de l'Éducation fixe le cadre d'action et peut demander aux divers partenaires impliqués dans la gestion du système de le respecter. Comparativement aux ministères équivalents dans certains des pays de référence, il apparaît, toutefois, doté de pouvoirs officiels délibérément réduits et n'est donc pas en mesure d'agir de manière interventionniste. Cela dit, cette caractéristique peut constituer un atout dans un système décentralisé, tributaire de la collaboration entre les différentes parties, ayant chacune leur rôle et leurs responsabilités. En effet, les collectivités locales étant juridiquement propriétaires des écoles, les décisions importantes sont prises par des responsables élus, bien au fait des problèmes.

Les 271 communes sont responsables de l'ouverture des classes au niveau préscolaire et de l'offre d'éducation dans l'enseignement de base et en dixième année, y compris l'enseignement spécial et les autres formes de soutien pédagogique aux jeunes de moins de 18 ans vivant dans la commune et dont les parents souhaitent qu'ils s'inscrivent à la Folkeskole. Elles sont également responsables du soutien pédagogique particulier aux enfants n'ayant pas encore débuté leur scolarité (ministère de l'Éducation, 1995).

Les conseils d'école comptent une majorité de parents d'élève ainsi que des enseignants, des élèves et éventuellement un membre du conseil municipal n'ayant pas droit de vote (les parents sont élus pour quatre ans, les autres membres du conseil pour un an). Ils sont obligatoirement présidés par un parent d'élève, le chef d'établissement assurant le secrétariat. La commune est habilitée à verser aux parents une indemnité journalière pour compenser le manque à gagner.

Il incombe au conseil d'école de fixer, en se conformant aux directives de la commune, les principes de fonctionnement de l'établissement. En plus d'approuver le budget, il supervise l'organisation de l'enseignement, la coopération entre l'école et la famille, la répartition des tâches entre les enseignants, la fourniture de matériel scolaire et le règlement intérieur.

Le conseil d'école soumet également au conseil communal ses recommandations quant à la nomination du chef d'établissement et des enseignants. Dans la pratique, le conseil exerce un contrôle sur l'emploi du personnel. Autre attribution : faire des propositions au sujet du programme d'études et des initiatives qui ne correspondent pas aux objectifs ou au cadre fixés par la commune.

Tout établissement est tenu d'avoir un conseil pédagogique, doté d'un avis consultatif, qui rassemble toutes les personnes ayant une fonction d'enseignement ou de pédagogie. Même si le conseil pédagogique n'est doté que de pouvoirs consultatifs, l'on estime très important que le directeur d'école entretienne, dans la vie de tous les jours, de bons rapports avec ce dernier ainsi qu'avec les enseignants et les représentants syndicaux.

L'autonomie conférée au chef d'établissement et au personnel enseignant ne les dispense pas de rendre compte aux diverses instances qui disposent, en vertu de la législation, d'attributions spécifiques : le conseil d'école, la commune et le ministère de l'Éducation.

Les 13 comtés (auxquels s'ajoutent une région et les communes de Copenhague et de Frederiksberg) exercent un contrôle économique sur les établissements d'enseignement secondaire de 2^o cycle, soit les *gymnasiums* et les établissements de préparation à l'examen supérieur (cours HF), mais le contrôle de la qualité ou l'évaluation de l'enseignement n'est pas de leur ressort. Ils sont, par ailleurs, responsables des Centres de formation pour adultes, de l'enseignement spécial dispensé aux handicapés sévères ainsi que de prestations particulières, telles que le service de conseil psychopédagogique.

Les avantages de cette approche décentralisée nous paraissent assez évidents. Nous voyons l'intérêt qu'il peut y avoir à associer plusieurs instances à l'encadrement et à la gestion des établissements. Nous

respectons la confiance accordée par l'État danois aux parents d'élèves. Nous avons été particulièrement impressionnés de constater que les responsables parviennent à œuvrer efficacement sans se soucier des frontières partisans, et ce à tous les échelons de l'Administration. Cela dit, dans un chapitre ultérieur, nous évoquerons les possibles désavantages d'une approche aussi décentralisée.

Possibilités de choix

Les parents se voient offrir plusieurs occasions d'intervenir dans l'éducation de leurs enfants. Ils ont, aujourd'hui, la possibilité de les inscrire dans un établissement situé en dehors de leur district scolaire de rattachement si leur commune propose une telle option, l'admission étant subordonnée à l'existence de place libre dans l'école choisie. Mais le dispositif est en cours de révision et il se peut que la législation accroisse, à l'avenir, les possibilités de choix.

Les parents peuvent également opter, s'ils le souhaitent, pour l'enseignement privé. En 1991, le Parlement danois a adopté une loi sur l'enseignement privé prévoyant une nouvelle formule de subvention pour cette catégorie d'écoles. Ces établissements se voient attribuer, au titre des frais de fonctionnement, une dotation annuelle par élève d'un montant égal aux dépenses scolaires des communes, diminué des droits d'inscription acquittés par les parents dans l'enseignement privé. En 2002, le montant moyen de la dotation annuelle par élève s'établissait à 41 000 couronnes danoises et celui des droits payés par les parents à 7 600 couronnes danoises (information communiquée par le ministère de l'Éducation).

Les établissements privés se répartissent entre plusieurs catégories :

- Petites écoles indépendantes des districts ruraux, les « *Grundtvigian* » ;
- Établissements d'enseignement secondaire du premier cycle à orientation académique ;
- Établissements religieux ou congrégationalistes ;
- Écoles libres d'enseignement alternatif ;
- Établissements à visée pédagogique particulière, comme les écoles Rudolf Steiner ;
- Écoles de la minorité allemande.

Les parents peuvent demander que leurs enfants suivent tel ou tel enseignement facultatif. L'allemand et le français sont, notamment,

proposés comme seconde langue vivante (de la septième à la neuvième année) et comme troisième langue. Autres matières optionnelles proposées : traitement de texte, technologie, médias, art, photographie, art cinématographique, art dramatique, musique, couture, travail du bois ou du métal, économie domestique, moteurs. S'y ajoutent, de la huitième à la dixième année, plusieurs matières professionnelles. Enfin, le latin peut être offert aux élèves de dixième année.

Les parents peuvent également inscrire leurs enfants dans une « *Efterskole* », dotée ou non d'un internat. Si l'offre va de la huitième à la dixième année, soit un cycle de trois ans au maximum, la très grande majorité des élèves ne s'inscrit que pour une année. La première *Efterskole* a été créée en 1815 par Kristen Kold, lequel souhaitait établir une passerelle entre la fin de la scolarité obligatoire et l'éducation « populaire » et aider ainsi les jeunes de 14 à 18 ans à « demeurer alertes sur le plan intellectuel ». Jusqu'en 1970, toutes les *Efterskolen* s'inspiraient de ses théories et la majorité des élèves venaient de milieux ruraux. En 1967, les *Efterskolen* ont été autorisées à assurer la préparation à l'examen final de la *Folkeskole*.

Aujourd'hui, les *Efterskolen* sont accréditées et financées par l'État, sous réserve qu'il s'agisse d'un établissement indépendant, géré de manière autonome, proposant un internat et une formation générale aux jeunes de 14 à 18 ans. Le cursus est souvent spécialisé (par exemple, en gymnastique), le programme étant mis au point par le chef d'établissement qui tient compte des idées et des desiderata du conseil d'école, des enseignants et des parents d'élèves. Cela dit, la plupart des *Efterskolen* préparent leurs élèves à l'examen final de la *Folkeskole*.

Certaines *Efterskolen* assurent un enseignement spécial et proposent des activités pratiques aux jeunes peu précoces ou peu portés sur la lecture, qui ne parviennent pas à s'épanouir dans le système scolaire traditionnel.

Les élèves ont droit à une aide de l'État, sachant que les communes versent un complément. En règle générale, les parents acquittent 28 % à 51 % du coût des études, des repas et de l'hébergement (ils assument, en moyenne, 42 % du coût des prestations).

Enfin, les parents peuvent officiellement demander à inscrire leur enfant dans l'établissement secondaire de 2^o cycle de leur choix. Un examen d'entrée est probable si les notes de l'intéressé sont inférieures au niveau normal d'un *gymnasium*.

Pour que ce choix s'exerce réellement, il faut bien évidemment que les parents soient au courant des options possibles et qu'ils vivent à proximité de l'établissement choisi, ce qui n'est pas le cas de tous. Certaines formules,

telles l'internat, entraînent des frais supplémentaires. Mais des aides publiques sont prévues pour les familles à bas revenu.

Notre équipe est impressionnée par le nombre d'options proposées aux parents. Il nous apparaît que le Danemark prend cette question du choix très au sérieux et prévoit des aides, administratives et financières, pour ceux qui désirent exercer leur liberté de choix. En dernier ressort, les parents peuvent créer leur propre école – à condition de réunir un effectif minimum – et demander à bénéficier d'une aide publique.

Le rôle actif des parents

Le pouvoir des parents apparaît donc bien réel au Danemark. Les parents ont une grande latitude dans le choix de l'établissement. En plus de participer, avec leur enfant et l'enseignant, à la détermination des objectifs individuels, ils disposent d'un droit de recours. L'enfant reste en principe dans le même groupe de la première à la neuvième année. Parfois, mais très rarement, il peut redoubler ou sauter une classe, les parents devant obligatoirement entériner, au préalable, la décision du chef d'établissement. Enfin, comme nous l'avons vu, des parents peuvent se regrouper et créer leur propre école privée, sous réserve de respecter certaines conditions.

Les parents jouent un rôle essentiel au sein des conseils d'école qui assurent la gouvernance de toute la *Folkeskole* : ils y sont systématiquement majoritaires et ils en occupent la présidence. Une association des membres de conseils d'école assure, par ailleurs, une représentation nationale et propose une formation à ses membres.

Nous avons été impressionnés par la manière dont le Danemark s'y prend pour conférer de véritables pouvoirs aux parents en ce qui concerne plusieurs aspects du fonctionnement du système scolaire et de l'éducation de leurs enfants.

Le dévouement des directeurs, des enseignants et du personnel de soutien

Nous avons rencontré, lors de nos visites d'établissements scolaires, des directeurs, des enseignants et des membres du personnel de soutien qui nous ont impressionnés. Il semble que ces professionnels de l'éducation disposent du temps nécessaire pour assurer la préparation des cours et la notation. Il leur est également possible d'assister, dans le cadre de leur emploi du temps contractuel, à de nombreuses réunions d'équipe consacrées à divers sujets et dont certaines sont organisées par le conseil pédagogique. Les enseignants peuvent travailler en équipe et innover dans leur pratique. Au cours de nos visites, nous avons pu constater leur bonne connaissance des élèves et de

leurs problèmes individuels ainsi que leur souci du bien-être de tous, sans exception.

Nous allons, certes, soulever dans la suite de ce rapport des questions touchant à la formation et à l'utilisation optimale des ressources, mais nous sommes d'avis que la présence d'un corps enseignant aussi professionnel est indispensable à la réussite de n'importe quel système.

Le niveau satisfaisant des dotations en installations, équipements et personnel

Nous avons été impressionnés par la qualité d'ensemble des bâtiments visités. Si certains semblaient anciens, ils étaient bien entretenus et portaient peu de graffitis ou de signes de vandalisme. Le volume des équipements semblait également plus que satisfaisant, voire, dans certains cas, exceptionnel. Les bibliothèques visitées étaient bien dotées. Les installations d'éducation physique et de sport paraissaient de bon niveau. L'équipement en ordinateurs semblait très fourni ; les statistiques de l'OCDE confirment, d'ailleurs, que le système bénéficie d'un ratio particulièrement favorable entre l'effectif étudiant et le nombre d'ordinateurs. Et, le « permis de conduire » informatique, qui sanctionne la compétence informatique des enseignants, a été, semble-t-il, mis en œuvre avec succès.

Nous avons pu observer l'efficacité et le sens de l'innovation en matière d'utilisation des installations d'un établissement de Copenhague qui mettait ses locaux, une fois la journée d'école terminée, à la disposition des enfants. Les élèves disposaient ainsi d'un environnement sûr, qui facilitait la communication entre enseignants et éducateurs (personnel des maternelles).

L'effectif moyen des classes est relativement faible au Danemark. Selon les statistiques de l'OCDE, il est de 19 dans l'enseignement primaire et de 18.6 dans l'enseignement secondaire de 1 cycle. Seule l'Islande fait mieux et la moyenne internationale, qui s'établit à 22 dans le primaire et à 24 dans le premier cycle du secondaire, est nettement moins favorable. (OCDE, 2003a, tableau D2.1).

Tableau 6.2 Ratio élèves/enseignants dans l'enseignement primaire et secondaire de premier cycle

Pays	Primaire	Secondaire 1 ^o cycle
Danemark	10.0	11.1
Canada	18.3	18.4
Finlande	16.1	10.9
Norvège	11.6	9.3
Suède	12.4	12.4
Royaume-Uni	20.5	17.3
OCDE	17.0	14.5

Source : OECD, 2003a, Tableau D2.2, p. 371.

Les chiffres du tableau 6.2 sont obtenus en divisant le nombre d'élèves par le nombre d'enseignants (calculés en équivalent temps plein). L'on constate que le Danemark arrive en tête dans la première colonne et en antépénultième position dans la seconde (avec un ratio proche de la Norvège et de la Finlande qui se situent au bas du classement). On remarquera aussi que le Canada et la Suède affichent, tous deux, un ratio à peu près identique dans les deux catégories.

La Finlande, la Norvège et le Royaume-Uni ont un meilleur taux d'encadrement pour les élèves plus âgés. La Finlande s'est fixé comme ligne d'action d'augmenter les sommes affectées au financement du poste personnel à mesure que l'on progresse sur l'échelle de la scolarité (du niveau préscolaire jusqu'à l'enseignement secondaire de premier cycle) en partant du principe que les problèmes sont plus fréquents chez les élèves plus âgés. Le Royaume-Uni faisait de même mais il remet, désormais, cette politique en question, considérant que l'argent investi dans les enfants très jeunes se révélera rentable à terme. Le Danemark semble être le seul à consentir un investissement systématique en vue d'améliorer le ratio dans les premières années.

Les données du tableau 6.2 permettent de se faire une idée de l'importance de la dotation en personnel de l'établissement. Mais elles ne donnent pas d'indications sur la taille des classes puisque celle-ci dépend des modalités de déploiement des enseignants, autrement dit du temps réservé à la préparation des cours, aux réunions et aux activités autres que pédagogiques.

Des jeunes confiants

Les personnes rencontrées nous ont assuré que les établissements scolaires du Danemark réussissent à faire en sorte que les jeunes aient confiance en eux-mêmes. L'étude PISA le confirme : les jeunes Danois ont

davantage d'assurance que les jeunes d'autres pays et ils ont le sentiment d'exercer un contrôle sur une grande partie de leur formation. Ce sentiment nourrit le sentiment de confiance en leurs propres capacités observé chez les élèves danois dans le cadre de l'étude PISA. Tous les élèves que nous avons rencontrés en étaient la vivante illustration. Outre une confiance impressionnante, ils affichaient une remarquable maîtrise de l'anglais.

Des élèves heureux

Tous les élèves et les parents d'élèves que nous avons rencontrés insistent sur la satisfaction qu'ils éprouvent vis-à-vis de l'offre scolaire. Sur ce point, leurs opinions rejoignent l'opinion générale exprimée par l'Association des parents d'élèves, à savoir que les élèves danois fréquentent généralement l'école avec plaisir.

Une telle attitude positive s'explique, notamment, par les bons rapports qui semblent exister entre enseignants et élèves. Les données de l'étude du PISA montrent que les élèves danois se classent relativement bien sur l'échelle du « sentiment d'appartenance ». Elles montrent par ailleurs que 60 % des élèves de l'échantillon (contre 56 % pour la moyenne de l'OCDE) sont d'avis que les enseignants s'intéressent à leur formation.

Des élèves bénéficiant d'un fort soutien

Le système éducatif danois offre beaucoup en termes de soutien. Non seulement la scolarité est gratuite mais les activités de loisir, offertes en dehors de la journée scolaire, sont peu coûteuses et des aides sont proposées aux familles en difficulté.

Nous avons été impressionnés par le volume des ressources consacrées aux élèves affectés d'un handicap sévère dans un établissement qui partage son site avec une *Folkeskole*. Nous avons été moins impressionnés par les formules proposées aux élèves affectés d'un handicap léger. Nous reviendrons sur ce point dans le prochain chapitre.

Des disparités selon le sexe réduites

Les données du PISA relatives à la compréhension de l'écrit indiquent qu'il existe des différences en fonction du sexe mais que ces dernières sont relativement peu importantes. Au Danemark comme dans la plupart des pays, les filles dépassent les garçons en compréhension de l'écrit, l'écart entre les notes étant, toutefois, nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, et inférieur de moitié à l'écart constaté pour l'échantillon finlandais. S'agissant de la culture mathématique et de la culture

scientifique, les filles réussissent moins bien que les garçons. De plus, l'écart selon le sexe est supérieur à l'écart constaté pour les autres pays de référence. Nous interprétons de manière positive la faiblesse de l'écart entre filles et garçons en ce qui concerne la compréhension de l'écrit et nous y voyons un résultat de l'effort en faveur de l'équité du système danois. L'un de nos interlocuteurs y voit, toutefois, l'indication que les jeunes Danoises parviennent moins bien que leurs condisciples d'autre pays, y compris les pays nordiques, à capitaliser sur leur supériorité linguistique par rapport aux garçons.

L'intégration des apprenants bilingues

Pour l'année scolaire 2002/2003, on recensait dans l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle 55 812 apprenants bilingues (soit 9.5 % de l'effectif). Ce groupe d'élèves est constitué par « les enfants dont le danois n'est pas la langue maternelle et qui l'apprennent au travers de leurs contacts avec la communauté environnante, éventuellement au travers de l'école... » (Conseil national des centres de perfectionnement professionnel, 1997, p. 133). Officiellement, la politique est la suivante :

« Le gouvernement souhaite l'instauration d'une société au sein de laquelle s'épanouissent la diversité et la liberté individuelle et d'une collectivité s'inspirant de valeurs fondamentales et acceptant la diversité. Chacun doit pouvoir y mener le style de vie qui lui convient et exercer une activité culturelle et religieuse » (Document de politique du gouvernement, 2003).

Il s'agit là d'une ambition louable qui cadre bien avec les valeurs dominantes du système éducatif. Nous nous intéresserons, un peu plus loin, à la question de l'offre en direction des 55 812 apprenants bilingues, mais nous restons impressionnés par cette déclaration d'intention.

Un espace pour l'innovation

L'un des avantages de ce système décentralisé réside dans la latitude d'innover dont disposent les collectivités locales et les associations de parents. Les exemples sont nombreux. Il ne nous a pas été possible de les observer en totalité mais ceux que nous avons vus nous ont impressionnés.

- Intégration expérimentale de la scolarité et des activités prévues une fois la journée scolaire terminée, dans un établissement de Copenhague.
- Modèle de scolarité flexible et projet relatif aux enfants doués mis en place par certaines écoles de Lyngby Taarbaek.

- À Copenhague, approche expérimentale de l'enseignement secondaire de premier cycle qui met l'accent sur l'utilisation de moyens informatiques plutôt que le recours à une bibliothèque fortement dotée en manuels.
- Identification systématique des élèves ayant des difficultés linguistiques à Ishøj.
- Adoption du dossier comme instrument pédagogique principal à Aarhus.
- Action de soutien en faveur des élèves ayant des besoins particuliers, organisée en début de matinée, dans une petite école rurale de Rudkøbing.

Ces projets demandent, certes, à être évalués de manière précis mais leur existence même démontre la force du système.

Un désir d'amélioration

Comme nous l'avons signalé dans le chapitre précédent, le ministère de l'Éducation a lancé un programme pour le millénaire visant à améliorer le système, qui est resté en place de 1998 à 2001. Ce programme fixe aux établissements des objectifs très précis :

« La mission de l'école est de fournir aux élèves des connaissances et des compétences. Elle doit développer leur ouverture d'esprit, leur imagination et leur envie d'apprendre et les insérer dans la société danoise...».

Dans le cadre de ce programme, il existe un consensus autour de la nécessité d'acquiescer :

- les compétences requises dans les disciplines générales, par exemple en lecture, écriture, arithmétique ;
- des compétences dans les langues étrangères et en informatique ;
- des qualités personnelles telles que la créativité, la coopération, l'autonomie et la capacité de réflexion ;
- des compétences utiles dans la vie active.

« La mondialisation et le passage à une société de la connaissance et de la formation pèseront, dans le futur, sur les exigences en matière de qualifications et renforceront l'impératif de la formation tout au long de la vie. Dans le même temps, ces évolutions intensifieront les demandes formulées vis-à-vis de la Folkeskole en tant que vecteur

d'amélioration collective et d'amélioration de l'égalité » (*The Folkeskole in the Year 2000*, 2003).

Par ailleurs, tous les représentants des collectivités locales rencontrés (notamment, les maires) ont insisté sur le soutien qu'ils apportent aux actions d'amélioration. L'équipe des examinateurs a été impressionnée par leur intérêt et leur engagement vis-à-vis de la *Folkeskole*. Nous sommes d'avis qu'un projet national d'amélioration scolaire recevrait le soutien des collectivités locales.

Nous estimons également que la demande d'examen OCDE présentée par le gouvernement danois témoigne de son désir d'améliorer le système en s'inspirant de l'expérience internationale et des bonnes pratiques reconnues. Enfin, nous tenons à souligner que, à une ou deux exceptions près, les réponses apportées à nos questions par nos divers interlocuteurs ont été positives.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons mis en évidence plusieurs atouts incontestables dont dispose la *Folkeskole* mais, vu nos contraintes de temps, nous en avons certainement omis quelques uns. En dépit de ces réserves, le bilan tel qu'il se présente est impressionnant. Tout en se souciant d'améliorer encore le système, les éducateurs danois devraient donc en éprouver une fierté légitime. Dans le chapitre qui suit, nous nous efforcerons d'équilibrer la présentation en rendant compte des faiblesses que nous avons pu observer par ailleurs.

Chapitre 7

Faiblesses de l'enseignement secondaire du premier cycle

Extrait. Les examinateurs sont préoccupés par la faiblesse des résultats du système éducatif, en termes de qualité et d'équité. Ces faiblesses incluent : la médiocrité assez généralisée des performances, l'absence d'évaluation de la performance des élèves et de l'école, une réticence à proposer des défis aux étudiants, des lacunes dans la formation initiale et continue des enseignants, une attitude ambivalente à l'égard des chefs d'établissement, un contrat trop restrictif pour les enseignants, un faible partage des bonnes pratiques et l'incapacité à compenser l'impact de conditions difficiles.

Introduction

En dépit de ses nombreux atouts, le système d'enseignement primaire et secondaire du premier cycle souffre de plusieurs faiblesses sérieuses ayant toutes un lien avec notre préoccupation principale, à savoir la médiocrité de la performance, comme indiqué au chapitre 5.

Nous avons vu précédemment que les jeunes Danois obtenaient en lecture et en écriture des résultats inférieurs à ceux de leurs condisciples des pays de référence. La mauvaise performance semble indépendante du milieu d'origine, qu'il soit favorisé ou défavorisé, du sexe et du monolinguisme ou du bilinguisme. De surcroît, les élèves danois obtiennent des résultats visiblement médiocres aux épreuves qui mesurent la culture scientifique. Leur performance n'apparaît satisfaisante que pour le volet « culture mathématique » des évaluations PISA : la moyenne obtenue dans ce domaine est supérieure à celle de leurs condisciples suédois ou norvégiens.

Nous sommes donc préoccupés par la *qualité* du système danois et par l'*équité* des résultats. Après analyse des données de l'étude PISA et discussion avec les acteurs du système éducatif, nous avons identifié 18 points méritant une discussion approfondie. Il peut s'agir d'un problème d'attitude, créé par l'état d'esprit et la perception du monde d'un grand nombre d'enseignants et de parents d'élèves, ou d'un problème lié à la structure du système éducatif et à son organisation actuelle. Il va de soi que les deux peuvent coexister et que, dans plusieurs cas, il convient d'aborder les choses sous une double perspective.

La médiocrité des résultats scolaires à la *Folkeskole*

La médiocrité assez générale de la performance observée au sein des *Folkeskolen*, dont nous avons traité de manière assez détaillée dans le chapitre 5, constitue le thème central de notre examen et nous y faisons référence en présentant nos recommandations dans le chapitre suivant.

Nous avons noté que la médiocrité touchait tout le système : les notes exceptionnelles sont moins nombreuses, la performance moyenne moins élevée et la proportion d'élèves ayant de sérieuses difficultés plus importante que prévue dans un pays moderne, très évolué, doté d'un système éducatif bien établi et disposant de ressources satisfaisantes. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, aux pays de référence retenus (Canada, Finlande, Royaume-Uni) et aux autres pays nordiques (Norvège et Suède), les résultats danois sont décevants.

Absence d'une culture de l'évaluation

Au cours de nos réunions avec les divers intervenants, nous avons été souvent frappés par l'absence de débat argumenté sur l'intérêt qu'il peut y avoir à disposer de « normes ». Il semble y avoir peu de discussions, y compris parmi les enseignants et les éducateurs, au sujet du niveau qui pourrait être considéré aujourd'hui comme acceptable pour des élèves d'âge et de niveau différent dans les domaines suivants : lecture et écriture, mathématiques ou sciences. Lorsque nous avons demandé à des enseignants et à des parents d'élèves s'ils avaient une idée précise de la progression de tel ou tel élève ou groupe d'élèves, nous avons eu le sentiment que notre question tombait à plat. Certains nous ont répondu que « les enseignants étaient au courant » mais, lorsqu'on les interrogeait sur la *source* de cet hypothétique savoir, ils ne pouvaient citer que l'expérience quotidienne.

Il va de soi que nous estimons à sa juste valeur l'expérience des enseignants. Mais nous savons aussi à quel point l'expérience est susceptible de restreindre les attentes. À moins d'être particulièrement vigilants, les enseignants dont l'essentiel de la carrière s'est déroulée dans des classes à résultats médiocres peuvent renoncer à l'espoir de voir tel ou tel élève atteindre, avec de l'aide, un bon niveau. Et, cela risque d'être le cas lorsqu'ils sont confrontés à des élèves de milieux défavorisés ayant généralement un niveau d'ambition scolaire faible. Ce point intéresse donc de manière directe la question de l'équité.

Le recours à des épreuves standardisées semble également moins fréquent que nous ne l'avions imaginé alors qu'elles permettraient aux enseignants et aux élèves de disposer de normes standardisées de résultats et donc d'apprécier la performance individuelle comparativement à celle de l'ensemble de la classe et des élèves danois de même âge.

Il nous a été assuré qu'il existait des épreuves standardisées pour plusieurs niveaux scolaires (communication personnelle du ministère de l'Éducation). On trouve, en effet, un nombre important de textes d'épreuves portant sur la compréhension de l'écrit et adaptés à différentes années. Dans certains cas, il s'agit d'épreuves individuelles, dans d'autres d'épreuves de groupe. Certaines ont été testées sur un nombre important d'élèves ; d'autres sont intégralement standardisées et tiennent compte des différences d'âge.

On trouve moins de textes d'épreuves en mathématiques et un seul s'accompagne d'une échelle de notes standardisée. Mais les professeurs de neuvième année ont la possibilité d'utiliser les épreuves de l'examen formel passé à la fin de l'année précédente.

Sauf en compréhension de l'écrit et en mathématiques, il semble que l'on ignore le niveau de performance que l'on peut attendre d'un groupe

d'élèves « normal ». Les enseignants ont donc probablement du mal à estimer le niveau atteint par leurs élèves en sciences ou dans d'autres matières. Chaque enseignant peut, bien entendu, évaluer la performance individuelle d'un élève en la comparant à celle de ses condisciples. Mais il ne nous a été impossible de découvrir sur quel élément l'enseignant pouvait s'appuyer pour apprécier le niveau d'ensemble de la classe. Or cette information a normalement une incidence sur l'appréciation de la performance individuelle. Il semble que les points de repère fassent défaut et que l'on s'en remette à l'expérience acquise par l'enseignant ou à l'opinion de ses collègues.

Et pourtant le contrôle continu est une tradition bien établie dans le système danois. Nous avons noté avec intérêt que l'Institut d'évaluation (EVA), dans son étude sur le contrôle continu, critiquait la pratique actuelle. Le résumé anglais de son rapport est, d'ailleurs, intitulé : « *Confusion of ideas and uncertainty about the relevance of various tools* » (Confusion et incertitude quant à la pertinence de divers instruments). On y trouve l'observation suivante :

« Les évaluations réalisées par l'EVA, conjugués à d'autres éléments, révèlent l'existence de perceptions différentes quant aux méthodes et/ou outils à adopter en matière de contrôle continu. D'ailleurs, les établissements ont des références différentes et des méthodes identiques ou très proches » (Institut danois d'évaluation, 2004)

Nous avons noté que les élèves danois avaient obtenu des résultats médiocres en sciences lors des évaluations effectuées dans le cadre du cycle PISA. Nous remarquons, par ailleurs, l'absence d'épreuves ou d'instruments standardisés susceptibles d'orienter le contrôle continu dans cette matière. Le caractère décevant des résultats tiendrait-il en partie à l'absence d'une notion claire de niveau acceptable ? Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant.

S'agissant toujours des normes, l'on peut encore se demander comment l'enseignant s'y prend pour assurer un retour d'information correct lorsque les informations objectives manquent. Or c'est ce retour d'information qui renseigne les élèves et leurs parents sur les progrès accomplis et sur l'effort nécessaire pour atteindre tel ou tel niveau. Nous sommes également préoccupés par le fait qu'au Danemark une partie importante du retour d'information se fait traditionnellement de manière orale et que l'avis de l'enseignant n'est pas consignée par écrit.

De surcroît, en l'absence d'information objective, nous nous demandons comment les enseignants pourraient être informés d'une éventuelle progression du niveau international. Le problème, bien sûr, ne concerne pas

que les enseignants danois : il intéresse les enseignants du monde entier. Vu le nombre de pays qui réforment leur système éducatif en insistant fortement sur l'amélioration des résultats, il nous semble d'ailleurs très probable – et cela même si nous ne disposons pas d'éléments de preuves irréfutables – que le niveau international s'est effectivement élevé. L'étude actuellement menée par Klieme *et al.* incline à penser que le niveau a certainement progressé dans les pays qui ont bien réussi aux évaluations du cycle PISA (Klieme *et al.*, travail en cours).

Il n'est pas exclu que le retour d'information, fondé sur « l'idée que l'on se fait » du niveau international, ait été satisfaisant cinq ans plus tôt mais ne le soit plus aujourd'hui. Les élèves, qui doivent évoluer dans un environnement mondialisé et rivaliser sur le marché du travail avec leurs pairs européens, ont besoin d'un retour d'information fondé sur une interprétation correcte des normes internationales. De plus, ce retour d'information devrait intervenir en temps utile de manière à ce qu'ils puissent exploiter les renseignements et, le cas échéant, infléchir leur stratégie de formation bien avant l'examen de fin d'études.

Dans d'autres systèmes, nous avons rencontré des jeunes qui se plaignaient du fait que la communication de l'unique document écrit et « palpable » attestant de leur performance intervenait trop tard dans leur cursus scolaire. Ils estimaient qu'ils ne disposaient plus, à ce stade, de suffisamment de temps pour pouvoir en tirer parti, modifier leurs stratégies d'apprentissage et améliorer leur performance scolaire.

Absence d'évaluation interne dans les établissements

Il nous a semblé, par ailleurs, qu'une proportion relativement faible des acteurs concernés appliquait le concept d'évaluation aux établissements scolaires et aux élèves. Seule une minorité d'enseignants, de chefs d'établissement et de responsables des communes s'interroge sur la performance des établissements, du point de vue de la qualité comme de l'équité. Une telle situation perdure en dépit des observations du président du DLF qui a souligné

« ...l'importance, pour l'enseignant, d'une auto évaluation permanente... » en ajoutant : « ...une procédure d'évaluation efficace devrait déboucher sur un échange d'informations entre enseignants... ».

À ce propos, nous avons déjà rapporté les remarques d'une mère d'élève qui estimait que : « L'on met trop l'accent sur l'enseignement et pas assez sur l'acquisition des connaissances ».

Cela dit, lors de nos visites nous n'avons pas constaté que les établissements avaient une forte tradition en matière d'auto-évaluation. Or,

la littérature internationale sur l'efficacité scolaire insiste sur l'importance, pour les chefs d'établissement et leurs collègues, d'un suivi de leur propre performance et sur la nécessité de se poser deux questions délicates :

- Dans quelle mesure nous réussissons ?
- Comment nous améliorer ?

Dans les pays de référence, nombreux sont les établissements scolaires qui participent à des projets de recherche sur l'efficacité scolaire, projets qui ont abouti à l'identification de différences systématiques entre les résultats académiques et non académiques obtenus par les divers établissements, sur plusieurs années (Maughan, B. *et al*, 1994). À la suite de ces études, les autorités locales ont lancé des projets destinés à suivre la performance individuelle des établissements et à attirer l'attention des enseignants, des parents et de l'ensemble de la communauté concernée sur les problèmes d'efficacité. Dans la foulée, de nombreuses collectivités locales ont pris l'initiative de projets d'amélioration.

Au Danemark, en revanche, il semble que les communes ne procèdent guère à un suivi formel de la performance scolaire. Lorsque ce suivi est assuré, il n'existe apparemment pas de dispositif assurant un retour d'information au ministère de l'Éducation. Il semble donc qu'il n'y ait pas de perspective, tout à la fois dynamique et *nationale*, de l'efficacité de l'école.

Bonnes pratiques : des échanges insuffisants

Il semble que les établissements scolaires ou les communes n'échangent guère au sujet des bonnes pratiques. Et, si nous avons pu observer plusieurs innovations stimulantes, nous avons trouvé peu d'éléments indiquant qu'elles aient été adoptées ailleurs ou qu'un dispositif efficace ait été mis en place pour les diffuser.

Nous sommes conscients que les enseignants font souvent preuve de modestie à propos de leurs succès et qu'ils hésitent à proclamer leur originalité. Mais nous sommes fermement convaincus que le meilleur moyen d'élever le niveau consiste à encourager les enseignants à expérimenter des méthodes d'enseignement plus efficaces et à contrôler avec soin leur incidence sur l'acquisition des connaissances. Pour parvenir à un tel résultat, il faut que les enseignants obtiennent des informations détaillées au sujet des différents modèles de bonnes pratiques et qu'on les incite à partager leurs idées dans la perspective d'une « fertilisation croisée ».

L'absence de stimulation

Parmi les personnes rencontrées, plusieurs ont souligné l'importance de la tradition danoise qui privilégie le développement social des enfants. Il est, de toute évidence, valorisant pour un enseignant de mettre en relief son approche *globale* de l'enfant plutôt que de se concentrer exclusivement sur le développement cognitif.

Cependant, au cours de plusieurs échanges, l'on nous a rapporté que les enseignants et les éducateurs accordaient apparemment moins d'importance au développement des facultés intellectuelles que des compétences sociales et émotionnelles. Et nos interlocuteurs semblaient généralement considérer que cette conception de l'enfance était très répandue parmi les responsables des premières années de scolarité.

Cela est inquiétant. En effet, si une large proportion du corps enseignant et des parents d'élèves adhéraient à cette conception, cela pourrait créer un climat tel qu'une forte proportion de jeunes apprenants ne bénéficieraient pas d'une stimulation intellectuelle suffisante. Nous ne considérons, certes, pas que le développement social et émotionnel n'a aucune importance : il en a manifestement une. Mais nous sommes d'avis qu'il conviendrait d'intégrer les deux aspects pour optimiser le développement de l'enfant.

Le fait, pour les enseignants, de vouloir « protéger » les élèves de la pression scolaire comporte des dangers au même titre que le fait, pour l'école, d'exercer une pression trop forte sur les jeunes. Nous craignons que cette approche initialement positive de l'éducation n'ait entraîné, en fin de compte, une réduction du rôle de l'intellect et n'ait engendré, chez les apprenants, un sentiment d'ennui en l'absence de tâches suffisamment stimulantes.

Dans le cadre de leurs interventions dans d'autres pays, les membres de l'équipe d'examineurs ont parfois rencontré des enseignants qui avaient envie d'exercer d'autres fonctions que l'enseignement. Nous avons vu des enseignants se consacrer exclusivement aux problèmes sociaux et émotionnels des enfants au lieu de se concentrer sur la fonction pour laquelle ils avaient été formés. Nous pouvons comprendre une telle attitude, surtout parmi ceux qui travaillent avec des enfants issus de milieux particulièrement défavorisés.

Ces enseignants ont une conscience aiguë des problèmes familiaux auxquels sont confrontés ces élèves et ils en viennent à considérer les problèmes sociaux comme plus urgents que les problèmes de formation. Cela les conduit à consacrer toute leur énergie au soutien social ou émotionnel en oubliant sans doute que leur fonction spécifique consiste à aider et à stimuler les enfants. Quant à nous, nous estimons que les enfants

confrontés à des problèmes sociaux et familiaux tirent le maximum de bénéfiques, à long terme, d'une éducation réussie.

S'il s'avère qu'une telle attitude est bel et bien répandue au sein du corps enseignant, on se retrouverait devant la situation suivante : des établissements qui privilégient la chaleur de l'accueil et le soutien, donc où les enfants se sentent bien, mais qui ne proposent pas de culture suffisamment stimulante du point de vue intellectuel. Il est tout à fait possible que la réduction des attentes s'applique aux élèves bilingues ou issus de milieux défavorisés que les enseignants désirent protéger. Ce point intéresse l'objectif de l'équité.

Attention insuffisante apportée aux troubles précoces de la lecture

Le degré d'intérêt porté aux troubles précoces de la lecture nous préoccupe. Nous savons que la législation prévoit une aide pour les enfants d'âge préscolaire éprouvant des difficultés d'élocution et que les enfants de milieux bilingues bénéficient d'un complément d'instruction. Dans l'une des communes visitées, nous avons été informés de l'existence d'un dispositif d'approche systématique de la lecture. Nous croyons également savoir que le manuel du Professeur Marie Clay, *Reading Recovery Program* (Programme de rattrapage en lecture ; Clay, 1993), est utilisé dans certains établissements. Nous sommes convaincus que l'adoption du programme dans tout le pays produirait des résultats. Selon notre expérience, plus vite on se préoccupe de réadapter les enfants et de leur donner les moyens de rejoindre le profil de progression de leurs pairs, plus la probabilité de réussite est forte.

L'absence d'incitation intellectuelle, conjugué au soutien insuffisant apporté aux élèves ayant des difficultés d'apprentissage de la lecture et de l'écriture, pourrait contribuer à expliquer les moins bons résultats des élèves danois aux évaluations du PISA comparativement à beaucoup de leurs condisciples internationaux. À l'appui de cette thèse, on peut citer le fait que la *moyenne* danoise est inférieure à celle des pays de référence et surtout que les élèves issus de milieux très défavorisés obtiennent des résultats particulièrement médiocres par rapport aux jeunes issus de milieux semblables mais vivant dans d'autres pays. Nous en concluons que l'équilibre entre le développement intellectuel et le développement social du jeune élève n'est pas respecté et que la balance penche désormais en faveur du développement social avec le risque de négliger le développement intellectuel.

Les insuffisances de la lutte contre les handicaps

Dans la plupart des pays où l'on procède à une collecte de données sur les familles des élèves, on observe une forte relation entre le milieu d'origine et les résultats scolaires. En général, les enfants des milieux les plus favorisés obtiennent les meilleurs résultats, les enfants des milieux les plus défavorisés, les plus médiocres. À l'instar des autres grandes études internationales, l'enquête PISA met en lumière la forte incidence de cet effet :

« S'agissant des résultats en lecture, les données de l'étude PISA montrent que le milieu familial constitue, dans de nombreux pays, une source constante de disparité...Les élèves dont les parents ont un bon emploi et un bon niveau de formation et qui disposent d'abondantes ressources éducatives et culturelles ont généralement un meilleur niveau de performance » (OCDE, 2003b, p. 184).

Il convient de souligner que cet effet – observable au sein des grands groupes - n'est pas inéluctable au niveau *individuel*. On trouve, dans toutes les sociétés, des individus hors du commun qui émergent de milieux défavorisés pour réaliser de grandes choses. Il existe, également, des cas exceptionnels dans lesquels l'importance même du handicap semble stimuler l'intéressé et l'inciter à « défier les pronostics ». Mais il s'agit là d'exceptions, la situation la plus courante étant celle décrite dans la citation précédente.

Dans les pays nordiques, où l'on aspire traditionnellement à l'équité (Husen, 1974) et où l'État vient traditionnellement en aide aux citoyens défavorisés, on pourrait s'attendre à une atténuation de la relation entre le milieu d'origine et le niveau d'instruction. Les données PISA indiquent que c'est bien ce qui se passe en Finlande (et en Islande), mais non dans les autres pays. Le tableau 6.5 du chapitre précédent montre que les élèves danois, qui se classent dans le quartile inférieur de la distribution par rapport aux quatre facteurs contextuels, ont généralement de moins bons résultats que leurs pairs des pays de référence. L'exception est représentée par les élèves norvégiens, qui se classent dans les cinq derniers quartiles sur l'échelle du patrimoine culturel mais qui obtiennent, néanmoins, une note moyenne à peine inférieure à celle de leurs condisciples danois.

À l'instar de nombreux interlocuteurs danois avec qui nous avons abordé le problème, nous trouvons ces résultats surprenants et préoccupants. Si la moyenne globale du Danemark avait été inférieure aux prévisions mais que, dans le même temps, la relation négative habituelle entre les bons résultats et le milieu défavorisé ait été moins nette, on en aurait conclu que les politiques de l'éducation pratiquées par le Danemark pendant de longues

années avaient eu une certaine efficacité. Et il aurait été possible de soutenir que le gain d'équité compense, dans une certaine mesure, la perte de qualité. Toutefois, cette assertion n'est pas confirmée par les résultats : la mesure de la qualité et celle de l'équité sont, l'une et l'autre, décevantes.

Nous avons déjà noté l'une des raisons probables de ce résultat : le fait que l'on ne mette pas l'accent sur les compétences cognitives durant les premières années de scolarité. Or nous savons qu'une telle approche pénalise moins les enfants des milieux favorisés car les parents qui ont personnellement bénéficié de leur réussite à l'école valorisent généralement les avantages de la lecture et sont mieux armés pour offrir à leurs enfants un soutien compétent.

Paradoxalement, la tradition danoise d'implication des parents, qui leur offre plus de possibilités d'intervention dans la formation des enfants, a pu accentuer l'incidence du milieu socialement favorisé. En complément des formules actuelles d'implication des parents, il faudrait peut-être prévoir un projet visant à identifier les solutions envisageables pour les enfants dont les parents n'ont pas les moyens ou l'envie de les aider.

Nous avons examiné les données PISA afin de déterminer si l'un des points sur lesquels les parents peuvent intervenir – le volume de travail régulier à la maison – fournirait quelques indications sur les écarts constatés entre les pays de référence.

Tableau 7.1 Temps hebdomadaire moyen consacré aux devoirs

Pays	Nombre moyen d'heures hebdomadaires	Erreur type
Danemark	4.7	.06
Canada	5.0	.04
Finlande	3.5	.06
Norvège	4.3	.06
Suède	3.3	.06
Royaume-Uni	5.4	.06
Moyenne OCDE	4.6	.02

Source : OCDE, 2001a, Tableau 7.6, p. 320.

Comme l'indique le tableau précédent, seuls le Canada et le Royaume-Uni font état d'un volume de travail à la maison supérieur à celui du Danemark ; les trois autres pays nordiques affichent des chiffres nettement inférieurs. La mesure n'est pas facile à interpréter. En effet, si les bons élèves souhaitent généralement consacrer beaucoup de temps à leurs devoirs ce sont les élèves les plus faibles qui en éprouvent le plus la nécessité. Mais compte tenu de la taille des échantillons nationaux, ce type de distinction est gommé.

Les données suggèrent qu'au Danemark (et au Royaume-Uni) les devoirs et l'aide que certains parents apportent à leurs enfants sont susceptibles de contribuer à l'absence d'équité. Dans les familles où le parent et l'enfant travaillent ensemble de manière productive, il est possible que les deux parties en tirent d'autres avantages. Dans ces conditions, les élèves qui ne bénéficient pas de ce soutien parental prendront généralement du retard sur leurs pairs. Pour y remédier, l'Alberta a décidé d'allonger la journée scolaire. Les éducateurs canadiens considèrent, en effet, que ce supplément de temps scolaire réduit la nécessité d'un travail important à la maison et résout, de ce fait, le problème. Ils sont également d'avis que cette formule offre aux enfants un environnement de meilleure qualité et plus sûr.

En Finlande, où il n'existe pas de règles ou de directives nationales relatives aux devoirs et où les exigences des enseignants sont variables, il arrive que les élèves fassent leurs devoirs à l'école durant leur temps libre. En outre, au début du cursus secondaire, les élèves bénéficient d'un encadrement systématique de la part des enseignants et des conseillers pédagogiques. En dépit de ces mesures, certains parents exercent parfois une pression sur l'établissement pour qu'il insiste sur un travail régulier à la maison.

Avant de condamner les devoirs comme une activité négative, susceptible d'accroître l'écart de performance entre les élèves favorisés et les autres, il convient d'observer que l'efficacité du travail à la maison dépend de la tâche, de sa périodicité, du caractère systématique ou non de la notation et enfin, nous l'avons déjà noté, de l'existence d'autres dispositifs d'aide pour les enfants qui ne bénéficient pas d'un soutien parental (Hallam, 2004).

Le point essentiel, c'est que les enfants ont besoin de périodes de concentration qui leur permettent de réfléchir librement, d'assimiler de nouvelles connaissances et de se tester en les utilisant. Le lieu dans lequel se déroule cette activité a moins d'importance que la possibilité de s'y livrer. Les points qui suivent abordent les problèmes structurels du système éducatif.

Une attitude ambivalente vis-à-vis de la direction

Les visites, que nous avons effectuées à travers le Danemark, ont progressivement conforté notre impression d'une attitude ambivalente vis-à-vis de la direction. D'une part, on reconnaît le rôle décisif des chefs d'établissement dans la coordination des activités (notamment pour le décompte des heures d'enseignement). D'autre part, on semble minimiser leur fonction de gestion comme si l'on craignait qu'un directeur « trop

puissant » affaiblisse l'autonomie des enseignants. Si notre impression était confirmée, nous estimons que l'ambivalence est regrettable.

Nous sommes d'avis qu'un organisme aussi complexe que l'école ne peut se passer d'un directeur compétent et nous reconnaissons que la fonction de direction ne saurait être assimilée à la fonction de gestion, les deux étant, à notre avis, essentielles. Il faut des gestionnaires si l'on souhaite que les ressources, notamment les ressources humaines, soient utilisées à bon escient. Dans le même temps, le collectif constitué par les élèves et le personnel scolaire a besoin d'une direction stimulante et capable de mobiliser les énergies, de faire avancer l'établissement et de se concentrer sur les priorités. Dans d'autres pays, l'encadrement ne réduit pas le rôle des enseignants : il le conforte au contraire en le défendant.

Nous avons le sentiment que les chefs d'établissement sont soumis, comme les enseignants, à une pression de plus en plus forte. Nous avons consulté leurs représentants lesquels nous ont affirmé que leur profession avait connu une véritable mutation à la suite de l'adoption de la Loi sur la *Folkeskole* et de la dévolution aux communes des compétences en matière de recrutement des enseignants, compétences qui entraient auparavant dans le champ de responsabilité de l'État. En nous faisant remarquer que le processus de consultation avec le Syndicat des enseignants exige beaucoup de temps, nos interlocuteurs ont souligné le fait que « l'horaire de travail » est déterminé à trois niveaux : national, municipal et scolaire, ce qui se traduit par la coexistence de centaines de conventions différentes. Les chefs d'établissement apprécient le soutien administratif que leur apportent certaines communes et regrettent qu'il n'en soit pas ainsi partout.

La fonction de direction semble donc insuffisamment valorisée au sein du système scolaire. Si la Loi sur la *Folkeskole* précise les attributions des chefs d'établissement, elle ne met pas, à notre avis, suffisamment l'accent sur leur fonction de direction académique laquelle suppose, entre autres, qu'ils veillent à l'application du principe d'équité entre tous les élèves issus de milieux différents. Un cycle complet de formation et une période d'activité avec le soutien d'un mentor permettraient, bien évidemment, de modifier cette image et de renforcer le rôle du chef d'établissement.

Une formation initiale des maîtres inadaptée

La formation des enseignants de la *Folkeskole* est actuellement assurée, hors de l'Université, par 18 écoles normales autonomes. Deux petits collèges spécialisés proposent une formation à ceux qui désirent enseigner dans le privé mais leurs diplômés doivent passer d'autres examens s'ils souhaitent enseigner au sein de la *Folkeskole*. À la suite des réformes de 2001, les 18 écoles normales ont fusionné ou sont en train de fusionner pour

constituer 12 Centres d'enseignement tertiaire et de formation continue (CVU).

Les conditions d'admission sont identiques à celles de l'Université. La formation se déroule sur quatre ans et comprend : 24 semaines obligatoires de stage pédagogique, un cycle didactique, des études de spécialité dans quatre matières (dont obligatoirement le danois et les mathématiques) et la rédaction d'une thèse. Une fois achevée, elle débouche sur l'obtention d'une « licence en éducation ».

L'Institut d'évaluation (EVA) vient de terminer une étude sur la formation initiale. À en croire le résumé traduit que nous avons consulté, il semble que l'EVA soit favorable au modèle actuel de formation, bien qu'il fasse un certain nombre de recommandations mineures. Celles-ci mettent, notamment, l'accent sur la nécessité de respecter plus strictement les qualifications fixées pour l'admission et d'opérer quelques ajustements entre la formation pédagogique, l'étude de spécialité, la recherche et la pratique.

Notre contact avec la formation initiale danoise se limite à une visite dans une école normale et aux remarques des intervenants rencontrés sur le terrain. Mais notre expérience des pays de référence, conjugué au fait que tout enseignant est habilité à enseigner n'importe quelle matière du programme à tous les élèves en âge d'être scolarisés à la *Folkeskole*, nous poussent à douter de la capacité du modèle danois traditionnel de formation généraliste à être à la hauteur des exigences scolaires d'aujourd'hui et de demain.

Nous croyons comprendre que le programme de formation initiale est soumis à de fortes contraintes puisqu'il lui faut transmettre les compétences pédagogiques nécessaires à une intervention sur un cycle de neuf ans ainsi que les connaissances de plus en plus étoffées liées à l'enseignement de quatre matières. Mais compte tenu des inquiétudes que suscite le niveau des élèves en lecture, nous sommes surpris de voir que l'enseignement de la lecture ne fait pas l'objet d'un cours spécialisé obligatoire (alors qu'il figure parmi les « domaines essentiels de connaissance et de compétence » prescrits pour la langue danoise). Nous avons demandé à un enseignant à quel âge les enfants apprennent généralement à lire. Il nous a répondu : « *quand ils sont prêts* ». Compte tenu des données PISA sur les difficultés de lecture de certains élèves de 15 ans, nous suggérons l'instauration de discussions, dans le cadre de la formation initiale, sur le « bon âge » en lecture.

Nous craignons, par ailleurs, que les enseignants soient insuffisamment préparés à soutenir les élèves issus de milieux bilingues ou les élèves ayant des besoins particuliers. Enfin, nous nous demandons si, durant la période de formation initiale, l'on s'intéresse assez aux points qui nous paraissent

particulièrement préoccupants : le suivi, l'évaluation de la progression des élèves et le retour d'information en vue de l'amélioration.

Nous souhaiterions, enfin, soulever la question de savoir si la formation des maîtres a véritablement sa place dans les Centres d'enseignement tertiaire et de formation continue (CVU). Dans d'autres pays, elle est souvent intégrée aux universités. En Finlande par exemple, tous les enseignants doivent atteindre le niveau de la maîtrise. Le volet « enseignement de spécialité » de la formation est ainsi assuré non pas par des professeurs de collège mais par des universitaires spécialisés, reconnus dans leur discipline. Enfin, les universités proposent aux futurs enseignants un environnement académique beaucoup plus large et un lien immédiat avec les professeurs effectuant des recherches dans le domaine de l'éducation.

Une formation continue des maîtres insuffisante

Plusieurs enseignants ou chefs d'établissement ont soulevé la question de savoir si les possibilités offertes en matière de formation continue étaient satisfaisantes. Selon eux, l'attitude envers la formation a subi une telle mutation au fil du temps et la base de connaissances s'est à ce point étoffée que la formation initiale, aussi bonne soit-elle, ne saurait donner aux enseignants un bagage suffisant pour le reste de leur carrière. Or, il nous a été dit qu'un nombre important d'enseignants – peut-être même le tiers – n'avaient jamais suivi de formation continue.

On a suggéré la mise en place, à côté de formations individuelles, de formules collectives, applicables à des équipes scolaires. La question de la place accordée à l'évaluation, que nous soulevions à propos de la formation initiale, se pose avec encore davantage d'insistance pour la formation continue. De plus, en matière de formation continue, l'évaluation ne devrait pas se limiter à expliciter l'incidence de l'école sur la progression des élèves et à juger de son efficacité. Le programme devrait aussi inclure l'éventail complet des outils d'amélioration. Nous reviendrons sur ces points dans le chapitre suivant.

Le caractère trop restrictif du contrat passé avec les enseignants

La question du contrat des enseignants a été fréquemment soulevée au cours de nos visites d'établissements. Parmi nos interlocuteurs, rares sont ceux qui en connaissaient bien l'ensemble des dispositions. L'un d'eux, par exemple, pensait que la disposition relative à la demi-heure supplémentaire et à l'équivalence parfaite (une heure pour une heure) entre le temps d'enseignement et le temps de préparation (qui figurait dans le contrat précédent) était toujours en vigueur. A tort ou à raison, nos interlocuteurs

invoquaient souvent la rigidité du contrat pour expliquer l'impossibilité de réaliser certaines améliorations.

L'utilisation du temps de travail est l'un des éléments principaux du contrat donnant lieu à une négociation périodique entre le Syndicat des enseignants (DLF) et l'Association des collectivités locales (KL). Nous respectons, cela va de soi, le droit des deux parties à négocier en vue de faire valoir leurs intérêts. Mais nous avons été surpris d'apprendre, par des rapports qui nous ont été adressés, que les enseignants ne consacraient en moyenne que 34 % de leurs temps au contact direct avec les élèves. Selon les termes du contrat, ce chiffre pourrait théoriquement atteindre 64 % mais les négociations locales font que ce plafond est rarement atteint.

Il nous a été dit, dans plusieurs établissements, que les conditions du contrat sont effectivement susceptibles d'empêcher les apprenants bilingues de bénéficier d'une instruction complémentaire en danois en dehors des heures de classe. Nous sommes conscients qu'il s'agit là d'une interprétation abusive et qu'elle ne devrait pas empêcher les professeurs d'enseigner. Cela dit, nous réalisons que la fourniture d'une instruction complémentaire aux apprenants bilingues en dehors des heures de classe ne correspond pas à une tradition bien ancrée au Danemark. Pour bénéficier du soutien linguistique auquel ils ont droit, ces élèves devront donc manquer certains cours dans d'autres matières, ce qui leur fera généralement prendre du retard sur leurs pairs. Et, s'ils améliorent, en définitive, leur maîtrise du danois, ce sera au prix d'une diminution de leurs possibilités de formation dans le reste du programme.

Le manque d'efficacité d'une telle pratique est particulièrement flagrant dans les établissements où l'étude, après les heures de cours, est assurée dans le même bâtiment ou à proximité. Si les enseignants sont présents, ils ne sont pas disponibles car pris par la préparation de leurs cours ou des réunions. Nous avons conscience, cependant, que cette formule de travail supplémentaire exige d'être traitée avec une prudence si l'on veut éviter que les enfants y voient une sanction ou une discrimination à l'encontre des apprenants bilingues.

La part réduite du temps consacré à l'enseignement dispensé en face à face donne une grande latitude pour la préparation, la notation et la coordination des réunions d'enseignants. Les réunions ont évidemment une grande importance pour le personnel scolaire. La valorisation de la communication entre spécialistes constitue l'un des atouts du système danois. Cela dit, il faut respecter certaines priorités.

Dans l'un des établissements visités, on nous a signalé que le conseil pédagogique avait prévu 17 heures de réunion pour définir la politique de l'école en matière de régime alimentaire. L'effectif scolaire comptant une

soixantaine de membres, plus de mille heures étaient donc consacrées à ce dossier. Le chiffre nous a paru excessif car une commission représentative aurait pu traiter plus rapidement cette question, aussi importante soit-elle.

Nous en concluons qu'une vaste renégociation entre les enseignants et leurs employeurs s'impose de toute urgence en vue d'assouplir le dispositif.

L'impact de la charge de travail sur les enseignants.

En dépit des caractéristiques du contrat, nous avons reçu plusieurs plaintes concernant la surcharge administrative. On nous a parlé d'une multiplication des demandes émanant de diverses instances : du ministère, de ses services administratifs et des communes. Nous concevons qu'un système décentralisé puisse avoir plus d'exigences vis-à-vis des établissements scolaires qu'un système centralisé mais nous estimons qu'une coordination bien faite permet, dans bien des cas, d'éviter les redondances. Cela dit, nous ne pensons pas que l'on puisse, ou que l'on doive, contourner le principe de transparence. Les établissements danois doivent aujourd'hui, comme c'est le cas dans de nombreux pays, rendre des comptes à divers publics - élèves, parents d'élèves, responsables de l'étape suivante de la formation, employeurs locaux - ainsi qu'aux différents échelons de l'Administration.

Nous avons, par ailleurs, posé des questions sur l'évolution de la fonction enseignante. Il nous a été dit que le statut des enseignants avait évolué depuis quelques années, ces derniers n'étant plus considérés comme des « praticiens privés mais des « professionnels travaillant en équipe ». Une telle évolution est, certes, gratifiante sur le plan professionnel. Mais, comme tout changement, elle implique une adaptation du comportement, ce qui n'est pas toujours aisé. Il nous a été signalé, par ailleurs, que l'on demandait constamment aux enseignants d'accroître leurs connaissances dans les matières enseignées.

Nous avons consulté les chefs d'établissement et les enseignants à propos de la tendance de la collectivité à formuler de plus en plus d'exigences vis-à-vis de l'école et ils ont confirmé le phénomène. Dans l'ensemble, nos interlocuteurs s'accordent pour considérer que les enfants (et leurs parents) se montrent, pour diverses raisons, plus exigeants aujourd'hui que par le passé. Nous avons été surpris d'apprendre qu'il arrivait à des parents d'appeler au domicile des enseignants pour discuter de problèmes scolaires.

Il semble que l'époque où la collectivité faisait tout simplement confiance aux capacités professionnelles des enseignants soit révolue. Les parents, et même les élèves, sont prêts à défier l'autorité de l'enseignant s'ils

ont le sentiment d'avoir subi une injustice. Dans de nombreux pays, certaines familles adoptent une attitude hostile vis-à-vis des enseignants et de l'école. Étant donné la tradition et le climat qui prévalent au sein de l'école danoise, ce phénomène n'est sans doute pas très répandu, même si l'on nous dit qu'il tend à progresser.

De plus, l'on nous a rapporté que les enseignants étaient désormais tenus d'assumer des tâches qui auraient été considérées auparavant comme relevant de la famille. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que, dans la plupart des familles biparentales, les deux parents ont un emploi rémunéré (75 % des femmes sont actives) mais aussi probablement par une évolution des attitudes.

Il est indubitable que, parmi les pays de référence, nombreux sont ceux qui doivent relever des défis similaires. Tout en étant conscients du problème, nous sommes d'avis que, dès l'instant où les deux parents travaillent et n'ont que peu de temps à consacrer à leurs enfants, il faut bien que les enseignants assument ces tâches tout en continuant de privilégier le développement intellectuel des élèves. Autrement, qui le ferait ? Nous sommes d'accord pour reconnaître que ces demandes, qui viennent s'ajouter aux diverses réunions avec les éducateurs et le personnel des crèches locales, sont de nature à absorber une part importante des disponibilités des enseignants.

Des enfants dorlotés

Il nous a été signalé que les enseignants se trouvaient souvent confrontés au phénomène de l'« enfant dorloté ». Tout à leur dévotion pour cet enfant si désirée, les parents oublient souvent de lui apprendre les règles fondamentales de conduite. C'est donc à l'école qu'il incombe d'assurer cette formation, ce qui accroît le nombre de tâches à insérer dans l'emploi du temps. Nous sommes sensibles à ce problème encore qu'il concernerait plutôt les éducateurs, étant donné le pourcentage élevé (90%) d'enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentant les crèches. La question est, néanmoins, importante.

Selon un directeur de *gymnasium*, dans certaines familles : « Les enfants ne participent pas aux tâches, on évite les conflits, il faut surtout que les enfants s'amuse et prennent du bon temps... ». Cet interlocuteur poursuivait en ajoutant : « L'école a perdu son autorité... elle est désormais un acteur dans la quête de l'identité individuelle... » (Gymnasium School leader, 2003). S'il en est ainsi, le problème risque de prendre encore plus d'ampleur à l'avenir.

Mauvaise conduite en classe

Plusieurs personnes ont évoqué ce qu'elles considèrent comme un comportement déplacé de la part de certains élèves. Les résultats du PISA viennent confirmer en partie ce point de vue. L'indice du climat en matière de discipline (échelle composée de réponses d'élèves à des questions sur la fréquence des écarts de conduite, un score fortement négatif indiquant une conduite particulièrement mauvaise) montre que les jeunes Danois ont une image plus négative de leur propre comportement que la moyenne de l'OCDE. La note obtenue par le Danemark est nettement plus négative que celle du Canada ou du Royaume-Uni, même s'il est intéressant de noter que les pays nordiques obtiennent tous une note inférieure à la moyenne (exception faite de la Norvège dont la note est de -0.36 , voir le tableau 7.2).

Tableau 7.2 Appréciation des élèves sur leur propre comportement

Pays	Score à l'indice	Erreur type
Danemark	-0.20	0.2
Canada	-0.14	0.01
Finlande	-0.16	0.03
Norvège	-0.36	0.03
Suède	-0.19	0.02
Royaume-Uni	0.02	0.03
OCDE	0.0	0.01

Source : OECD, 2003b, Tableau 7.12, p. 392.

Interrogé au sujet de la question de savoir s'ils passent « plus de cinq minutes à ne rien faire » avant de commencer le travail en classe, plus d'un jeune Danois sur deux répond par l'affirmative contre 35 % seulement en moyenne dans la zone OCDE.

Cette appréciation négative de la conduite contraste fortement avec l'opinion des chefs d'établissement.

Tableau 7.3 Appréciation du chef d'établissement sur la conduite des élèves

Pays	Score à l'indice	Erreur type
Danemark	+0.73	0.03
Canada	-0.27	0.03
Finlande	-0.42	0.05
Norvège	-0.21	0.05
Suède	-0.05	0.06
Royaume-Uni	0.04	0.05
OCDE	0.00	0.01

Source : OCDE, 2003b, Tableau 7.11, p. 391.

La note positive des chefs d'établissement danois les classe en troisième position au sein des pays de l'OCDE. Elle est très supérieure à celle de leurs pairs dans les pays de référence, qui est inférieure ou proche de la moyenne de l'OCDE. La disparité entre le point de vue des chefs d'établissement et celui des élèves sur les normes de conduite n'est pas surprenant. En effet, la conduite est notoirement difficile à apprécier et plusieurs activités ont un caractère éphémère et ne sont donc pas consignées. De plus, les normes de tolérance varient d'un enseignant à l'autre, au sein d'un même établissement.

Mais, dans le cas du Danemark, l'écart entre les deux appréciations est remarquable. Elle indique que les élèves danois souhaitent, pour telle ou telle raison, « exhiber » leur mauvaise conduite ou que les chefs d'établissement se montrent excessivement tolérants vis-à-vis des écarts de conduite. La première explication n'est guère convaincante et si la deuxième se vérifiait, on se trouverait confronté à un grave problème, susceptible d'expliquer une partie de l'écart entre les résultats des pays nordiques.

Les difficultés de communication au sein du personnel

Au sein du système éducatif danois, on retrouve des enseignants et des éducateurs chargés d'intervenir auprès des enfants à différents moments de la journée. Les différences entre ces deux catégories de personnel sont complexes et nous n'entrerons pas dans le détail. Les enfants d'âge préscolaire fréquentent des crèches et des jardins d'enfants, organisés et supervisés par le ministère des Services sociaux. Le gros du personnel est constitué d'éducateurs ayant bénéficié d'une formation de trois ans et demi dans un collège de formation des éducateurs et regroupés au sein de leur propre syndicat, le BUPL. Quant aux enfants inscrits au jardin d'enfants, ils suivent habituellement cinq ou six leçons par jour à l'école. Et, avant et après la classe, ils rejoignent un dispositif de temps libre scolaire (SFO), installé souvent dans les locaux de l'école. Au jardin d'enfants, ce sont des éducateurs qui font la classe.

Les éducateurs reçoivent la même formation que le personnel des crèches. Mais ils sont affiliés au Syndicat des enseignants (DLF). Le dispositif de temps libre scolaire fait appel lui aussi à des éducateurs (ayant ont la même formation et à peu près le même salaire) mais qui sont syndiqués au BUPL. Enfin, il est possible de créer des dispositifs de temps libre scolaire réglementés par la législation du ministère des Services sociaux, les éducateurs étant alors affiliés au BUPL. De la première à la troisième année, les classes sont systématiquement assurées par des enseignants réguliers, formés dans une école normale et affiliés au DLF. Les

éducateurs travaillant dans un dispositif de temps libre scolaire accueillant des enfants de ce groupe d'âge sont affiliés au BUPL.

Compte tenu de la complexité de cette organisation, il semblerait essentiel de maintenir des canaux de communication qui permettent d'échanger des informations et favorisent la collaboration. Mais à en croire les personnes consultées, il est rare qu'il en soit ainsi. Il est plus fréquent, nous dit-on, qu'enseignants et éducateurs, qui relèvent de ministères différents, travaillent chacun de leur côté, ce qui complique grandement l'organisation de réunions communes. De plus, l'on nous a rapporté que certains enseignants croyaient (à tort ou à raison) ne pas être autorisés à rencontrer des éducateurs dans la plage horaire prévue pour les réunions avec les collègues. Il nous a été, enfin, signalé qu'enseignants et éducateurs se demandaient si les deux professions pouvaient échanger des renseignements confidentiels concernant les familles.

La situation, telle qu'elle nous a été rapportée, nous paraît préoccupante. Nous admettons que dans certains cas, l'impératif de confidentialité et de protection des données puisse s'opposer au partage d'informations personnelles. Nous savons également que des ragots sans fondement peuvent par inadvertance se retrouver consignés dans des documents officiels et qu'il importe de prévoir des garde-fous pour assurer une vérification minutieuse des écritures. Mais, dans la grande majorité des cas, nous sommes d'avis qu'une communication efficace et une collaboration positive conditionnent la bonne pratique et que le fonctionnement des deux catégories de personnel serait bloqué si ces conditions préalables n'étaient pas satisfaites.

Un soutien insuffisant aux élèves ayant des besoins particuliers sans gravité

On nous dit qu'il est prévu un enseignement spécial et un soutien particulier pour :

« les élèves de la *Folkeskole* dont le développement exige un soin ou un soutien particuliers qui ne peuvent être assurés dans le cadre de l'instruction normale » (ministère de l'Éducation, 2000).

Cette offre spéciale peut prendre la forme :

- D'une instruction spéciale pour les matières classiques de la *Folkeskole* ;
- D'un soutien individuel ;
- D'une instruction et d'une formation aux modes de fonctionnement et de travail ;

- De la mise à disposition d'un matériel ou d'équipements particuliers;
- D'activités spéciales en sus de l'activité pédagogique normale ;
- De conseils aux parents, aux enseignants et à divers intervenants au sujet de l'enseignement spécial.

Les formules de soutien sont très variées et adaptées aux besoins individuels ; dans certains cas, elles permettent à l'élève de demeurer dans sa classe, dans d'autres non. Quoi qu'il en soit, les possibilités sont les suivantes :

- Complément à l'instruction normale en classe ;
- Alternative partielle à l'instruction normale ;
- Classe spéciale au sein de la *Folkeskole* ;
- Classe spéciale dans un établissement spécialisé (éventuellement avec internat) ;
- Crèche ou organisme de placement.

Le nombre d'élèves ayant un handicap grave et qui ont donc besoin d'un soutien pédagogique « très important » est relativement faible. En 1994, il représentait environ 1 % de l'effectif scolaire ; par la suite, il avait progressé pour atteindre 1.4 % en 1999 avant de retomber à 1.3 % l'année suivante (ministère de l'Education, 2003a, p. 64). Nos échanges avec les enseignants et d'autres intervenants à propos de l'offre en direction de cette catégorie – thème qui n'entraîne pas dans le cadre de notre mission – ont été fort limités. Nous avons, toutefois, été impressionnés par l'établissement spécial régional que nous avons visités.

Cela dit, au cours de nos visites, la question de l'offre aux enfants ayant des besoins particuliers mais sans gravité a bel et bien surgi. Nous savons que cette catégorie regroupe, comme dans tous les pays, des enfants très dont les problèmes vont des difficultés intellectuelles - résultats médiocres - aux troubles du comportement et au comportement perturbateur. Il a été fait état devant nous de diverses préoccupations. Ces enfants ne passent-ils pas trop de temps loin de leurs pairs pendant leur scolarité ? Les enseignants acquièrent-ils, au cours de leur formation initiale, assez de compétences spécialisées pour les aider ? Ceux qui ont travaillé dans l'ancien dispositif des écoles spéciales auront-ils l'occasion d'actualiser leur expertise ?

Pour se faire une idée de la performance des élèves bénéficiant d'un soutien spécial, on peut s'intéresser à l'extrémité inférieure de la distribution des notes obtenues aux épreuves de compréhension de l'écrit et les comparer

aux notes figurant dans la partie supérieure de la distribution. On voit alors que le Danemark enregistre des résultats très différents de ceux de la plupart des pays de référence.

Tableau 7.4 Moyenne des performances sur l'échelle de compréhension de l'écrit, pour le 5e et le 75e centile

Pays	Moyenne du 5e centile	Erreur type	Moyenne du 75e centile	Erreur type
Danemark	326	6.2	566	2.7
Canada	371	3.8	600	1.5
Finlande	390	5.8	608	2.6
Norvège	320	5.9	579	2.7
Suède	354	4.5	581	3.1
Royaume-Uni	352	4.9	595	3.5
OCDE	324	1.3	571	0.7

Source : OCDE, 2001, Tableau 2.3a, p. 273.

Le tableau 7.4 montre que seule la Norvège enregistre un score aussi bas que le Danemark (et la moyenne de l'OCDE) pour ce qui est du 5^e centile. La moyenne obtenue par le groupe finlandais figurant dans le centile correspondant excède de près de 20 % celle du groupe danois. Il faut rapporter ce chiffre à l'écart de 6 % seulement qui sépare la moyenne des deux pays pour les groupes du 75^e centile (dans cette dernière catégorie le Danemark obtient, là encore, la note la plus basse, bien inférieure à celle obtenue par l'ensemble des pays membres de l'OCDE).

La Finlande insiste beaucoup sur le rattrapage des élèves en difficulté pendant la première année du cycle fondamental. Un soutien est assuré en lecture, écriture et élocution par des enseignants spécialisés qui interviennent souvent dans plusieurs établissements. Un rattrapage est également proposé dans différentes matières sur l'ensemble du cycle élémentaire.

Nous en concluons donc qu'il serait utile de réexaminer certains aspects du traitement actuellement réservé aux élèves ayant des besoins particuliers mais sans gravité.

Un soutien insuffisant aux élèves bilingues

Les besoins des élèves bilingues ont été plusieurs fois abordés lors de nos rencontres avec les éducateurs. On recense actuellement au Danemark un peu plus de 55 000 élèves bilingues (soit 9.5 % des effectifs de la *Folkeskole*). La proportion est beaucoup plus forte qu'en Finlande (quoique inférieure à celle du Canada ou du Royaume-Uni). Comme dans de nombreux pays, les élèves bilingues se concentrent généralement dans

certaines zones de résidence et tendent à se regrouper dans certains établissements. Ils se répartissent entre les comtés (3 comtés seulement ont une proportion supérieure à 12 %) et les communes (certaines en ont moins de 1%, d'autres plus de 35 %).

Le groupe le plus important d'élèves bilingues est originaire de Turquie (plus de 11 000), d'Irak (plus de 4 000) et du Pakistan, de Bosnie et d'autres pays formant l'ancienne Yougoslavie (plus de 3 000, dans chaque cas). Le groupe le plus récent est composé de Somaliens. En 1991, on recensait 199 Somaliens au Danemark, mais le chiffre a augmenté depuis et dépasse, aujourd'hui, les 3 000. Non seulement ces élèves viennent de pays différents mais ils sont arrivés à diverses époques et dans des circonstances différentes. Les données du PISA montrent que 2.4 % des élèves bilingues sont des Danois de première génération dont les parents sont nés à l'étranger. Quant au pourcentage des élèves nés à l'extérieur du Danemark, il est de 3.8 %.

Comme nous l'avons noté en commentant le tableau 5.6, ces deux catégories d'élèves bilingues obtiennent des résultats très différents aux épreuves du PISA. Les immigrants récents qui ne sont pas Danois de souche réussissent nettement mieux que les élèves dont les parents sont arrivés au Danemark avant leur naissance. Comme le PISA ne collecte pas d'autres données sur l'origine, le milieu linguistique et le milieu social des familles, il est impossible de fournir une explication. Le contraste est évident avec les autres pays de référence, où les élèves de première génération s'en sortent mieux que les nouveaux arrivants. Le schéma danois met en évidence la nécessité d'un soutien linguistique permanent, aussi bien pour les élèves bilingues qui ont passé toute leur vie dans le pays que pour les nouveaux venus.

La politique officielle consiste à réduire le nombre des familles entrant au Danemark et à mieux assurer l'intégration de celles qui ont été acceptées. Le document *The Government Vision and Strategies for Improved Integration* (Projet et stratégie du gouvernement pour l'amélioration de l'intégration) énonce plus de 100 propositions ou initiatives s'inspirant de quatre principes centrés sur « la nécessité de donner sa place à la diversité et d'apprendre à l'exploiter » (communication personnelle du ministère de l'Éducation).

Nous admettons que les élèves dont le danois n'est pas la langue maternelle posent à l'école un problème d'organisation. Nous saluons l'effort consenti par certaines communes qui ont mis en place des équipes spéciales d'éducateurs pour assister les enseignants et qui ont acquis une expertise dans ce domaine. Nous avons été particulièrement impressionnés par les efforts déployés par certaines communes : désignation, pour l'enseignement du danois, de professeurs spécialisés, qui maîtrisent la

langue maternelle de leurs élèves ; création d'un cursus spécial de formation continue du corps enseignant ; identification des besoins linguistiques des élèves à l'échelon de la commune.

Nous sommes conscients que de telles actions coûtent cher et que la charge des prestations spéciales peut peser fort lourd si elle n'est pas partagée équitablement. Nous avons également conscience que les communes n'ayant qu'un faible effectif d'élèves bilingues doivent elles aussi fournir cette prestation spéciale et qu'elles peuvent avoir des difficultés à acquérir l'expertise nécessaire dans ces conditions.

Comme c'est le cas dans plusieurs pays, le risque est de voir la différence culturelle et linguistique assimilée à une carence intellectuelle ou à un trouble du comportement. À ce propos, il nous a été signalé qu'un nombre plus élevé que prévu d'élèves bilingues étaient inscrits dans des écoles spéciales ou recevaient un enseignement à part au sein de la *Folkeskole*. C'est indubitablement le cas dans la commune que nous avons visitée : 11 % des élèves bilingues y suivaient un enseignement spécial contre 5 % seulement des élèves non bilingues (commune d'Ishoj).

Interrogés au sujet des motifs pouvant expliquer cet écart, nos interlocuteurs invoquaient plusieurs raisons possibles : distorsion culturelle des textes d'examen ; caractère « par défaut » du modèle qui considère les élèves ne parlant pas le danois comme des « problèmes » ; insuffisance de l'offre complémentaire de danois seconde langue ; difficultés d'apprentissage liées à des problèmes de langage ; familles n'ayant pas suffisamment de ressources pour faire face ; et, enfin, lacunes dans la formation des maîtres. Il n'existe malheureusement pas, à l'échelon national, de données susceptibles d'apporter des éclaircissements.

Plusieurs facteurs requièrent une intervention majeure. Il nous semble, toutefois, que le point précédemment évoqué – le fait que les élèves bilingues doivent manquer des cours dans d'autres matières pour pouvoir bénéficier d'un enseignement complémentaire en danois – doive faire l'objet d'une attention particulière. Si, comme on nous le dit, il s'agit là d'une pratique répandue, nous y voyons une solution particulièrement peu judicieuse qu'il serait facile de modifier afin d'assurer un soutien plus efficace aux élèves bilingues et éviter ainsi la survenance de plusieurs problèmes.

Conclusion

Nous venons de décrire les faiblesses les plus criantes du système éducatif danois. Ce système, nous l'avons dit, dispose de nombreux atouts. Mais comme le signalent les données de l'enquête PISA et comme le

confirme notre examen, il comporte par ailleurs, plusieurs faiblesses structurelles significatives. Nous avons déjà avancé l'idée que les problèmes tenaient au moins autant aux attitudes dominantes qu'au système lui-même. Nous avons le sentiment que le système de la *Folkeskole* est peut-être tombé petit à petit dans la facilité avec, pour corollaire, une possible baisse de la qualité.

Cette facilité se traduit par le fait que les enseignants ne nourrissent pas assez d'ambitions pour leurs élèves, ce qui est pourtant leur devoir. Le pays a de nombreux atouts : une forte tradition démocratique au sein de l'Europe ; une économie diversifiée qui occupe la seconde place en termes de PIB par habitant ; une tradition sociale vigoureuse ; une culture pleine de vitalité ; et une population de taille facile à administrer. Cet ensemble de conditions feraient certainement l'envie des jeunes qui grandissent dans d'autres parties du monde. Or, en dépit de ces atouts, la qualité de la scolarité au sein de la *Folkeskole* reste contestable.

Nous sommes également préoccupés par l'absence d'équité. Par comparaison avec les systèmes éducatifs des pays de référence, le système danois ne parvient pas, semble-t-il, à assurer l'égalité des chances. Les enseignants font leur service dans de bonnes conditions et le système est bien doté en ressources. Et pourtant, ces éléments positifs ne permettent pas aux élèves les moins favorisés, donc qui ont le plus à attendre du système, d'obtenir les résultats souhaitables.

Dans le chapitre suivant, nous présenterons notre stratégie d'amélioration. Nous décrirons des remèdes qui nous sont familiers en raison du travail effectué dans certains des pays de référence. Nous les proposons afin de pallier les points faibles déjà évoqués tout en exploitant, autant que possible, les points forts précédemment énumérés. Nous espérons que les solutions recommandées seront pleinement prises en considération même si nous sommes conscients de la nécessité, pour qu'elles soient efficaces, de les adapter à la culture et aux traditions danoises.

Chapitre 8

Stratégie d'amélioration

Extrait. L'équipe d'examineurs a proposé 35 recommandations spécifiques en vue d'apporter des améliorations dans plusieurs domaines : normes relatives à l'acquisition de connaissances ; évaluation de la performance des élèves et de l'efficacité de l'école ; direction d'école ; formation initiale et continue des enseignants ; convention collective régissant le rôle et les horaires des enseignants ; solutions proposées aux élèves bilingues et aux élèves ayant des besoins particuliers.

Introduction

Les recommandations présentées dans ce chapitre visent à contribuer à l'amélioration de l'éducation au Danemark. Nous avons pleinement conscience du fait que, en notre qualité d'étrangers, nous n'avons vu qu'une partie du système et que nous avons peut-être mal interprété certains éléments. Cela dit, il faut reconnaître que la position d'observateur extérieur comporte des avantages et que certaines caractéristiques, positives ou négatives, sont plus facilement repérées par des personnes qui ne sont pas assez familiarisées avec le système pour les considérer comme allant de soi.

Nous sommes conscients des multiples atouts du système danois et nous avons tenu constamment compte dans nos délibérations de la nécessité de les préserver. Cela dit, nous sommes convaincus qu'une amélioration est non seulement possible mais également essentielle pour que le Danemark continue à prospérer. Une telle assertion est délicate car de nombreuses personnes soutiendront que le système danois a bien servi le pays et qu'il continuera probablement à le faire à l'avenir.

Nous sommes impressionnés par le fait que le système a permis à la nation d'obtenir d'excellents résultats sur le plan économique. Comme nous l'avons déjà noté, le Danemark occupe la seconde position au sein de l'Union européenne pour ce qui est du PIB par habitant, un résultat obtenu sans modification de l'approche d'égalisation des revenus traditionnellement appliquée par le pays. Le Rapport de base évoquait cette réalité en citant les paroles d'une chanson écrites par N.F.G. Grundtvig : « rares sont les personnes qui ont trop et plus rares encore celles qui n'ont pas assez » (voir le chapitre 1).

Sur le plan social également, il convient de souligner, à l'instar du Rapport de base, la réussite du Danemark. Dans ce pays, les individus sont respectés en tant que tels et peuvent mener la vie qui leur convient, à condition de ne pas nuire à autrui. Cette confiance mutuelle et la cohésion sociale qu'elle engendre sont sans doute en train d'évoluer face au défi posé par l'immigration. Néanmoins, comparativement à plusieurs autres pays, le Danemark paraît bien s'accommoder de son identité d'État moderne.

Une telle réussite économique et sociale rend d'autant plus pertinente la question que nous nous posons, à savoir : est-ce que le système éducatif actuel constitue un bon modèle pour l'avenir ? Vu le temps requis pour faire évoluer les systèmes éducatifs et réaliser les changements, il est urgent de bien examiner la situation, de réfléchir et, lorsque nécessaire, de prendre les mesures palliatives qui s'imposent.

Les résultats des épreuves PISA constituent sans doute le signal d'alarme le plus précis, et le dernier en date, quant aux résultats médiocres obtenus par un grand nombre de nombreux jeunes Danois. De plus, notre examen confirme que les acteurs du système éducatif, à l'instar de plusieurs intervenants extérieurs, sont très préoccupés par l'avenir du système. Le problème, pour les responsables, consiste à déterminer la meilleure manière de tenir compte de ce signal et les mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement actuel sans que les aspects positifs soient trop affectés. Nos recommandations sont conçues pour appuyer ce processus. Lors de notre rencontre en début d'examen, la ministre nous a invités à faire preuve de hardiesse dans nos propositions. Nous nous sommes efforcés de suivre son conseil.

L'action pour remédier à la mauvaise performance scolaire

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les données PISA révèlent une médiocrité systématique de la performance au sein de la *Folkeskole*. Certes, ces données ne fournissent qu'une image instantanée et ne peuvent être utilisées pour mettre en évidence un lien de causalité. Malgré ces réserves, nous sommes d'avis qu'elles fournissent une base solide pour apprécier les mesures publiques qu'il conviendrait de prendre.

Les éléments recensés dans le cadre de notre examen font apparaître la nécessité d'une action. Il est impératif, à notre avis, de modifier la culture actuelle de la *Folkeskole* de manière à ce que tous les élèves puissent améliorer leur performance. En effet, alors que les dépenses éducatives sont élevées par rapport aux normes de l'OCDE (comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 5), les résultats danois sont notablement inférieurs à ceux que l'on peut observer dans des pays comparables, qui dépensent moins pour l'éducation. Le rapport qualité-prix est donc faible, surtout si l'on prend en compte les « coûts d'opportunité » (ou les autres objectifs envisageables).

L'action gouvernementale

Nous savons que le ministère et les communes s'efforcent de trouver des solutions pour combattre la mauvaise performance scolaire. Nous suggérons que la ministre de l'Éducation et les responsables du ministère prennent l'initiative de susciter un débat au sujet de l'examen OCDE dans la presse et les autres médias nationaux. Cette action devrait se recouper avec la publication, en décembre 2004, de la nouvelle tranche d'évaluation du programme PISA.

La répartition des compétences et des responsabilités entre les différents partenaires chargés de superviser la *Folkeskole* est-elle appropriée ? Dans le temps qui nous était imparti, nous n'avons pas été en mesure de nous forger une opinion sur cette question. Nous avons analysé les nouvelles clauses relatives à la transparence incluses dans la Loi d'intégration de la *Folkeskole*, adoptée en 2003 (ministère de l'Éducation, 2003b). Nous avons remarqué que le ministère disposait, désormais, de compétences accrues et qu'il pouvait déterminer le niveau national à atteindre et les objectifs finaux, définir les orientations du programme d'études et proposer un matériel pédagogique de soutien. Vu la mobilité des familles et des élèves, la détermination de normes nationales apparaît comme une mesure utile. Nous avons cru comprendre qu'elle sera suivie par une modernisation des épreuves, des examens et de la notation.

Nous avons, par ailleurs, observé que le ministère avait désormais compétence pour définir la réglementation régissant l'enseignement préscolaire, les crèches devant, pour la première fois, élaborer un programme pédagogique de manière à assurer un bon démarrage scolaire aux enfants vivant dans un environnement difficile. Il s'agit là de conditions nécessaires, mais non suffisantes, du changement. Une action concrète de l'ensemble des acteurs doit suivre.

Nous recommandons que le ministère examine l'opportunité d'adopter un autre texte législatif en vue de traiter les divers problèmes soulevés par notre rapport.

En complément de cette action, *nous recommandons que le ministère, en concertation avec l'Association des communes, le Syndicat des enseignants et les autres parties concernées, lance un débat public sur les attentes, les politiques, les pratiques et les résultats du système primaire et secondaire du premier cycle.*

Si le gouvernement, les communes, les associations nationales de parents d'élèves et le syndicat des enseignants pouvaient lancer conjointement une réflexion sur les idées exprimées dans nos recommandations et la suite à leur donner, les perspectives d'amélioration seraient prometteuses. Cela dit, les autorités publiques devront faire preuve d'une certaine réserve : un excès d'intervention centrale est parfois nuisible, surtout dans un pays où les traditions et les coutumes locales sont considérées comme important.

L'action des pouvoirs locaux

Il est à notre avis essentiel que les communes, avec le soutien de l'Association des collectivités locales, fassent tout leur possible pour lutter

contre la faiblesse du niveau scolaire. Dotées de compétences nouvelles qui leur permettent de fixer des « normes de niveau » aux établissements placés sous leur juridiction, elles doivent maintenant faire de l'amélioration scolaire l'une de leurs grandes priorités. Nous avons la certitude qu'elles participeront pleinement au débat national proposé sur les attentes et les résultats. Les maires des communes et leurs directeurs de l'enseignement ont, dans ce domaine, un rôle essentiel à jouer.

L'action des autres partenaires

La tâche des parents d'élèves

L'Association nationale des parents d'élèves devra elle aussi jouer un rôle clé.

Nous recommandons qu'elle collabore avec les présidents de conseils d'école à l'examen des implications de nos recommandations.

Les enfants ont, certes, beaucoup à gagner d'une amélioration de la performance scolaire. Mais, comme le montre l'analyse de tous les programmes de réformes, le changement est susceptible de déconcerter et de provoquer une résistance. Même si cette dernière réaction est très habituelle, il serait dommage que les parents n'adhèrent pas à l'idée de la nécessité d'un changement.

La tâche des enseignants

Le Syndicat des enseignants (DLF) a un rôle crucial à jouer dans tout changement et plusieurs de nos recommandations le concernent directement. La manière dont il réagira à la notion de faiblesse du niveau scolaire et aux remèdes que nous suggérons aura une grande d'importance, de même que la stratégie préconisée par ses responsables. Nous sommes convaincus qu'une véritable amélioration dépend du dévouement des enseignants et de l'énergie qu'ils déploient pour dynamiser leurs élèves. Comparativement, les autres acteurs – ministère, communes et même parents d'élèves – ne jouent qu'un rôle d'appoint. Ils assument, certes, de nombreuses responsabilités : définition du cadre, élaboration de la réglementation, gestion des récompenses et réalisation d'un certain nombre de tâches annexes. Mais la situation ne pourra ne s'améliorer véritablement sans le supplément d'efforts et l'élévation du niveau de compréhension que les maîtres sont capables de susciter chez les jeunes qui leur sont confiés. Nous espérons que le DLF fera bon accueil à nos propositions de changement et mobilisera son pouvoir et son influence considérables pour encourager ses membres à réagir de même.

Nous recommandons que le DLF examine, de concert avec les présidents de conseils pédagogiques, les implications de nos recommandations.

Par ailleurs, nous demandons au DLF de s'engager en faveur du débat national sur les attentes et les résultats que nous avons recommandé précédemment.

Nous abordons maintenant chacun des points soulevés dans le dernier chapitre. Même si nous adressons un certain nombre de recommandations *spécifiques* aux différents intervenants, notre conviction est qu'il faut transformer la culture du système éducatif de manière à renforcer la collaboration et faire en sorte que *tous* les adultes ayant la charge et le souci des enfants travaillent de manière plus énergique à leur développement intellectuel. Nous sommes convaincus que la collaboration entre les divers partenaires du système éducatif constitue le seul moyen d'instaurer une culture de l'amélioration permanente, capable de déboucher sur l'excellence des résultats pour la jeunesse du pays. L'écho que rencontrera cette idée auprès des parents d'élèves et de la collectivité danoise en général déterminera la plus ou moins grande pérennité de l'amélioration.

Instaurer une culture de l'évaluation

Il sera probablement difficile d'instaurer une culture nouvelle de l'évaluation. Une large fraction de la société danoise considère, en effet, que la réussite du système scolaire va de soi ; de plus son efficacité par rapport à d'autres systèmes n'a pu être appréciée qu'en de rares occasions. Pourtant, il s'agit là du principal changement à réaliser si l'on veut pouvoir appliquer les autres mesures et élever le niveau.

La notion d'évaluation est déjà bien ancrée dans le système danois comme le montre la série de documents publiés dans le cadre du projet *The Folkeskole in the Year 2000*. Lancé conjointement par ministère de l'Éducation, l'Association des collectivités locales et le Syndicat des enseignants, ce projet s'articulait autour de plusieurs axes, notamment : La qualité et le développement – attentes et résultats ; Les problèmes individuels des élèves ; et Les connaissances et les compétences (ministère de l'Éducation, Association des collectivités locales, Syndicat des enseignants danois, 1998.) Malheureusement, la notion d'évaluation n'apparaît pas très présente dans la vie quotidienne de nombreux établissements. Au contraire, comme nous l'avons fait remarquer dans le dernier chapitre, nous n'avons pu faire que peu d'observations attestant d'une approche du travail scolaire axée sur une évaluation très rigoureuse. Nous sommes d'avis que la plupart des élèves tirent parti d'une évaluation objective, à condition que celle-ci ne diminue pas leur confiance en eux-

mêmes. Cet exercice ne favorise pas seulement le développement d'une attitude critique vis-à-vis de soi-même, il peut aussi faciliter l'apprentissage s'il s'accompagne de la conviction que l'intéressé pourra un jour - à condition de fournir les efforts nécessaires - atteindre le niveau auquel il aspire.

Le modèle de base de l'évaluation est simple. L'enseignant de la classe, le chef d'établissement et la personne occupant le poste de directeur de l'enseignement au sein de la commune prescrivent les normes de niveau qui leur paraissent appropriées pour un niveau donné de la scolarité, en se référant aux conventions signées par les responsables ministériels, les associations de parents d'élèves et le syndicat des enseignants. Ces normes, une fois arrêtées, sont présentées aux élèves comme le niveau vers lequel ils doivent tendre (encore qu'il faille toujours leur laisser la possibilité de dépasser et de se fixer un objectif plus ambitieux). Vient ensuite le suivi de la performance des élèves, accompagné d'une attention particulière et d'un travail de mise à niveau pour ceux qui n'atteignent pas le seuil requis.

Nous recommandons donc la création par le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, d'un groupe de travail chargé de fixer des normes étalonnées pour différentes catégories d'âge dans les principales disciplines du programme.

Dans la pratique, une telle clarification théorique est susceptible de poser des problèmes sérieux : il est parfois difficile de définir des normes acceptables ; l'objectif de l'unanimité est peut-être un peu ambitieux compte tenu du nombre d'acteurs ; et le contrôle du respect des normes est plus aisé dans certaines matières que dans d'autres. Pour venir à bout de ces difficultés, il faudra peut-être que le ministère exerce son pouvoir de contrôle sur le système.

Assurer un retour d'information plus précis

Nous reconnaissons, comme nous venons de le souligner, que les normes sont parfois difficiles à définir. Quelle différence y a-t-il entre un travail très bien noté et un travail obtenant une note plus modeste ? Si on n'attire pas leur attention sur des travaux exemplaires, nombreux sont les élèves qui n'imaginent tout simplement pas que l'on puisse mieux faire (ou *a fortiori* que des élèves d'autres pays puissent faire bien mieux). Or un retour d'information précis, de préférence effectué sous forme écrite plutôt qu'orale car les écrits restent et les paroles s'envolent, permet de se faire une idée de ce qui est possible et du travail à fournir pour y parvenir. À ce propos, il nous a été rapporté que le ministère travaille sur un projet visant à créer une banque de pratiques exemplaires. Nous sommes favorables à une telle approche. Nous espérons qu'elle permettra la diffusion de points de

repère que les enseignants pourront utiliser pour apprécier le niveau du travail fourni par leurs élèves.

Encourager l'auto-évaluation

Dans le même esprit, nous affirmons que chaque enseignant doit remettre en cause sa propre performance. En Angleterre, l'Université ouverte a été la première à proposer un exercice d'auto-évaluation en invitant les enseignants à se poser cinq questions simples à la fin de plusieurs cours hebdomadaires :

- Quelle a été mon action ?
- Quelle a été l'action de mes élèves ?
- Qu'ont-ils appris ?
- Qu'ai-je appris ?
- Que vais-je changer lors de ma prochaine intervention ?

Les résultats de l'Université ouverte démontrent que le seul fait de se poser ces questions incite les enseignants à modifier totalement leur attitude et leur comportement. Le projet a incité les participants à adopter une approche de l'enseignement à la fois plus critique et plus réfléchie (Open University, 1981, p. 234). Lorsque des enseignants travaillent en tandem, ils peuvent échanger les informations issues des réponses aux questions précédentes, ce qui leur fournit un retour d'information précis sur leur propre performance. L'auto-évaluation peut apparaître comme une formule un peu « légère », mais on aurait tort de l'écarter pour cette raison. Le changement authentique se produit en classe lorsque l'enseignant *lui-même* en reconnaît la nécessité et s'efforce volontairement d'y arriver. Les initiatives plus radicales visant à lui imposer un changement de comportement sont, en général, subtilement détournées ou se heurtent à une résistance caractérisée. Comme la plupart des hommes de métier, les enseignants réagissent généralement à la critique acerbe en dressant des barrières de protection pour éviter le changement. D'où l'intérêt d'une stratégie différente qui leur permet de mieux comprendre leur comportement en tenant compte des suggestions faites par un collègue, lui-même bien au courant des réalités de la classe, sur la manière d'améliorer les choses.

Il importe de donner à cette auto-évaluation une dimension de réciprocité de manière à ce que chaque enseignant soit, tour à tour, sujet et objet de la critique. Le fait, pour les enseignants comme pour les élèves, de chercher à voir leur propre comportement sous un angle différent débouche sur ce que les Canadiens appellent une « collectivité apprenante ». « Le

projet envisagé pour les écoles de l'Alberta prévoit que chaque établissement fonctionne comme une collectivité professionnelle apprenante... les enseignants doivent apprendre, avec de l'aide, à travailler en collaboration, à partager leurs aperçus et leurs idées et à travailler en équipe » (Alberta's Commission on Learning, 2003, p. 115). En Finlande également, la Commission nationale sur l'éducation a développé plusieurs instruments d'auto-évaluation, qu'elle présente sur son site Internet.

En se fondant sur ces exemples, *nous recommandons* que le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, finance un projet de recherche axé sur l'élaboration de méthodes d'auto-évaluation pour les enseignants et sur leur diffusion.

Développer l'évaluation interne au sein des établissements

L'instauration d'une culture de l'évaluation ne doit pas se cantonner aux enseignants. Le directeur et le conseil d'école ont eux aussi un rôle à jouer et doivent se poser des questions similaires sur la performance de leur établissement, dans le cadre d'une auto-évaluation. L'interrogation suivante, en particulier, apparaît cruciale : « Etant donné le public servi, qu'est-ce que les élèves retirent de leur fréquentation de l'école ? ». Cette question conduit à se demander s'il est possible de faire la part entre, d'une part, l'apport de l'école et, d'autre part, celui de l'élève et des ressources familiales. On emploie souvent, à ce propos, le terme « valeur ajoutée » que l'on peut définir comme suit :

« Une indication au sujet de la contribution de l'établissement à la progression de l'ensemble des élèves dans plusieurs disciplines..., du stade de l'inscription jusqu'à l'examen public..., indication obtenue en procédant à des comparaisons avec d'autres établissements... » (Mortimore, Sammons et Thomas, 1997, p. 24).

En d'autres termes, il s'agit de savoir si les chances de réussite de l'élève auraient augmenté s'il avait fréquenté tel ou tel établissement. La notion de valeur ajoutée permet aux parents de faire la distinction entre deux types d'évaluation : l'une concerne la progression de l'enfant, l'autre la qualité de l'école. Les parents peuvent donc se poser une première question : *est-ce que mon enfant progresse bien ?* ; puis une seconde : *est-ce que l'établissement dans lequel est inscrit mon enfant est de bon niveau ?* La perception des progrès de l'enfant dépend de la réponse apportée aux deux. Si l'enfant ne progresse pas vraiment alors que l'établissement apparaît comme « efficace » par rapport à des élèves similaires, cela signifie que les parents sont confrontés à un problème individuel. Mais si l'établissement se montre inefficace vis-à-vis d'élèves similaires, les parents devront exercer une pression sur la commune afin que celle-ci intervienne.

Mettre l'accent sur l'efficacité

Pour les établissements, comme pour les élèves (dont nous avons dit précédemment qu'ils auraient bien besoin de normes), l'idéal serait de disposer de normes préétablies. Ce qui complique les choses, c'est que les établissements n'accueillent pas tous le même public. Certains comptent une forte proportion d'élèves qui tirent avantage du capital culturel de leur famille alors que d'autres reçoivent surtout des élèves défavorisés depuis la naissance. Or, comme nous l'avons remarqué au moment d'aborder la question des variations entre les établissements, le Danemark se caractérise par des différences particulièrement importantes en matière de public scolaire. Il s'en suit que les problèmes que rencontrent les établissements dans la formation de leur public particulier sont parfois fort dissemblables. Il faut donc trouver un moyen de neutraliser ces différences avant de juger de l'efficacité d'un établissement.

Pour pouvoir prendre en compte sans risque d'erreur les différences de public, il est impératif, cependant, que les parents et les responsables aient accès aux données relatives à la progression des élèves dans l'ensemble des établissements. Or, si certains pays ont mis en place un dispositif visant à fournir des informations aux seules collectivités locales, rares sont ceux qui disposent des moyens requis pour informer les parents d'élèves. À notre connaissance, aucune autorité locale au Danemark n'a mis en place de méthodes d'analyse aussi élaborées.

Nous recommandons que Copenhague, la plus importante de toutes les communes, envisage la création d'une capacité de recherche et de statistique destinée à piloter la collecte et l'analyse de données concernant la notion de valeur ajoutée.

Mais avant même que ce travail ne débute et que l'on dispose de réponses définitives, les membres des conseils d'école auraient peut-être intérêt à se poser la question. Il en est de même pour les personnes qui occupent le poste de directeurs de l'enseignement au sein des communes et qui, à ce titre, ont la responsabilité de plusieurs établissements scolaires et sont mandatés pour en améliorer le niveau.

Méthodes à appliquer pour le suivi national

Nous sommes convaincus que le ministère de l'Éducation devrait procéder à une évaluation permanente des établissements nationaux. Cela ne devrait pas nécessairement prendre la forme d'une opération de grande envergure impliquant la création d'un corps d'inspection onéreux et débouchant sur la mise en place d'un marché des établissements scolaires dont le fonctionnement serait basé sur la stigmatisation. L'on peut observer,

dans d'autres pays, les conséquences négatives d'un tel phénomène. Il existe, de fait, d'autres formules d'évaluation. On peut, par exemple, s'intéresser au rapport coût/efficacité du système, rapport que l'on mesure en prenant en compte le coût réel de la scolarité ainsi que la valeur de cette scolarité laquelle dépend, à son tour, des résultats académiques et sociaux et d'autres bénéfices non financiers, y compris les « coûts d'opportunité » (ou autres utilisations envisageables des ressources). Dans son dernier rapport, le Conseil économique danois (Les Sages) affirme :

« On ne peut que rester songeur devant les comparaisons entre différents pays de l'OCDE. Selon celles-ci, le coût par élève de l'enseignement primaire danois figure parmi les plus élevés alors que la performance des élèves n'est que moyenne. Cela ne poserait pas nécessairement problème si l'enseignement primaire parvenait à transmettre un certain nombre de compétences, telles les compétences personnelles et sociales, utiles dans les domaines concernés par la clause relative aux objectifs de la législation régissant ce niveau d'enseignement. Il est, cependant, frappant que l'on n'ait pas créé au Danemark de cadre autonome en vue d'évaluer la réalisation des objectifs figurant dans la clause en question. Il convient de créer, dans les plus brefs délais, une méthodologie d'évaluation de l'enseignement primaire susceptible d'en mesurer les différents aspects » (Det Oekonomiske Rads, Conseil économique danois, 2003).

Des recherches, entreprises il y a environ seize ans, proposent un modèle d'évaluation de l'enseignement primaire qui s'intéresse aux aspects cognitifs – lecture, rédaction, élocution et calcul – comme aux aspects non cognitifs – image de soi et attitude vis-à-vis de l'école (Mortimore, P. *et al* 1988). À condition de pouvoir s'entendre sur les objectifs souhaitables et les méthodes de mesure, la création d'une méthodologie de ce type est envisageable.

Nous recommandons que le ministère, en concertation avec les communes et le Syndicat des enseignants, lance un projet visant à élaborer un cadre danois pour l'évaluation de l'activité scolaire.

De notre point de vue, l'évaluation nationale impliquerait, de la part du ministère, un suivi des dispositifs d'évaluation des communes plutôt que la mise en place d'un système d'inspection directe des écoles. Le modèle se fonde sur l'hypothèse que, dès l'instant où les collectivités locales assurent un suivi qualifié, elles interviennent aussi auprès des établissements qui ne seraient pas à niveau. Lorsqu'en raison de leur faible dimension, les communes ne sont pas en mesure d'assumer cette tâche, nous suggérons

qu'elles mettent leurs ressources en commun et collaborent avec des collectivités voisines.

Nous recommandons que le ministère crée, en son sein, un service de suivi de l'enseignement dispensé au niveau communal.

Il conviendrait peut-être de prévoir une étape ultérieure qui impliquerait également le ministère (qui possède, il nous semble, les pouvoirs résiduels nécessaires). Ce dernier pourrait réagir dans les cas suivants : lorsqu'une commune ne réussit pas à élaborer et appliquer une méthode efficace de suivi ou lorsqu'une collectivité locale intervient de manière inappropriée pour venir en aide aux établissements ayant des difficultés.

L'Institut d'évaluation (EVA) pourrait lui aussi s'associer au suivi en contrôlant la progression d'un échantillon anonyme d'élèves et d'établissements choisis comme représentatifs de l'ensemble. L'information recueillie servirait alors à informer le ministère et les communes de l'évolution des normes nationales. Et, si celle-ci s'avérait significative, il faudrait entreprendre d'autres recherches pour explorer les motifs. C'est ce qu'a réalisé, dans les années 1980, l'Unité d'évaluation et de performance du ministère de l'Éducation au Royaume-Uni (Foxman, D., 1991).

Nous recommandons que le ministère demande à l'Institut d'évaluation de procéder à une enquête annuelle portant sur des élèves d'âges divers pour obtenir un instantané national de leur performance dans plusieurs disciplines.

Un modèle différent d'évaluation, inspiré de celui de l'Alberta, recourt à des épreuves standardisées en troisième année (lecture et calcul) et en sixième et neuvième année (compréhension de l'écrit, calcul, sciences et sciences sociales). Ces épreuves sont fondées sur les résultats attendus de l'enseignement d'un programme commun. Elles sont conçues par des enseignants travaillant en divers points du système, testées sur le terrain par d'autres enseignants et, après retour d'information, révisées avant leur utilisation officielle. Tous les élèves (à quelques très rares exceptions près) sont tenus de s'y soumettre. Ils sont notés par leurs propres enseignants, ce travail de notation étant généralement considéré comme une expérience intéressante de formation continue.

Le modèle de l'Alberta permet donc aux enseignants d'avoir une idée des normes de niveau qu'il est possible de fixer, indépendamment des résultats de leurs propres élèves ou de leur propre expérience. Il fournit, par ailleurs, tous les ans aux autorités scolaires provinciales une image instantanée de la performance des élèves et des districts scolaires ainsi qu'une vue d'ensemble des établissements sous leur juridiction, ce qui leur permet de procéder à des améliorations.

Le débat autour de l'amélioration du niveau amène inévitablement à s'interroger sur les buts poursuivis par l'État. Ce dernier doit-il créer, comme au football (et comme au Royaume-Uni), un classement de championnat dans l'espoir que la compétition élève le niveau ? Ou bien doit-il s'efforcer d'améliorer le niveau du plus grand nombre d'établissements possibles en évitant le cloisonnement marqué ?

Nos propositions privilégient la deuxième approche, moins cloisonnée. En effet, les établissements n'accueillent pas tous le même public, comme observé à plusieurs reprises. De plus, nous avons pu constater l'incidence néfaste des tableaux de classement sur les établissements accueillant un public défavorisé. Au Royaume-Uni, notamment, nous avons observé plusieurs incidences négatives de tels classements : affaiblissement de la confiance du personnel de l'école ; départ des enseignants ambitieux ; et transfert des élèves pour lesquels les parents nourrissaient des ambitions vers un établissement mieux coté. Nous avons vu que les classements pouvaient creuser l'écart entre les meilleurs établissements et les moins bons. Nous avons vu des établissements pris dans la spirale du déclin et pour lesquels la pente est presque impossible à remonter. Et nous avons vu les effets sur la collaboration d'une situation qui transforme en rivaux des établissements voisins qui jusqu'alors coopéraient les uns avec les autres.

La Finlande ignore les examens externes dans l'enseignement fondamental. Des évaluations nationales systématiques, menées en se fondant sur un échantillon d'établissements, permettent toutefois recueillir des informations sur les résultats scolaires dans plusieurs disciplines. Si les résultats individuels des établissements figurant dans l'échantillon ne sont pas publiés, chacun d'entre eux reçoit un rapport indiquant la distribution nationale et celle de ses élèves. Par ailleurs, des enquêtes nationales sont également effectuées sur des thèmes particuliers. Mais, comme les informations obtenues sont également fondées sur des échantillons, elles ne permettent pas d'évaluer de manière fiable l'ensemble des établissements. Enfin, les écoles figurant dans l'échantillon du PISA se voient communiquer les moyennes nationales et internationales calculées à partir de ces données, moyennes qui peuvent servir de points de référence aux enseignants pour leurs propres comparaisons.

Nous recommandons que le Danemark tire parti de ces expériences et élabore une approche positive. Nous estimons qu'il est essentiel de publier des données sur la performance scolaire en veillant à les compiler de manière à tenir compte de leurs limites et de leur complexité. Il vaut mieux éviter les mesures globales sommaires qui risquent forcément d'induire en erreur.

Nous recommandons donc l'adoption d'une politique interdisant la publication des résultats des contrôles diagnostics et des examens officiels sous forme de simples tableaux de classement.

Il conviendrait, dans le même temps, de mener une enquête sérieuse au sujet des établissements qui semblent avoir des résultats médiocres. Si besoin est, ces établissements devraient bénéficier d'un programme de mise à niveau, assuré par les collectivités locales.

Nous recommandons que chaque commune (ou groupement de collectivités locales) mette en place une équipe d'amélioration scolaire, chargée de venir immédiatement en aide aux établissements en difficulté.

En procédant ainsi, les responsables de l'éducation pourront améliorer le niveau dans un maximum d'établissements tout en évitant de décevoir les parents qui, dans le cadre de la formule des tableaux de classement, ne peuvent se satisfaire que de l'établissement « de pointe ».

La création d'un dispositif de suivi et de mise à niveau similaire pourrait constituer un complément utile aux évaluations internationales plus agrégées, telles l'étude PISA.

Nous recommandons que le Danemark continue de participer à des exercices semblables à celui du PISA qui fournissent une perspective extérieure et internationale.

Nous croyons savoir que le Danemark ne fait pas partie du groupe de pays participant à l'étude PIRLS, consacrée aux jeunes élèves⁸. Dans ces conditions, la mise au point d'un programme national de suivi présenterait plusieurs avantages. Tout d'abord, le Danemark ne dépendrait pas du calendrier d'un projet international pour mener son enquête et intervenir rapidement. En second lieu, ses exercices de suivi interne pourraient tenir compte d'une gamme plus large de variables et se fonder sur des critères mieux et plus vite adaptés aux conditions du moment. L'on disposerait ainsi d'un système robuste d'évaluation de la performance de la classe et de l'ensemble de l'établissement et l'on renforcerait la capacité des communes à réagir à l'information en retour.

Proposer aux élèves des tâches plus stimulantes

Nous avons évoqué une attitude très répandue, qui consiste à privilégier le développement social ou émotionnel plutôt que la progression intellectuelle. Nous sommes d'avis que les enseignants doivent apprendre à stimuler davantage leurs élèves en instaurant des rapports de confiance avec ces derniers. Nous reconnaissons qu'il ne sera pas facile de modifier les attitudes à court terme et nous estimons que les changements ne se

produiront que si les acteurs principaux du système parviennent à susciter un large débat sur la nécessité de donner davantage d'importance au développement intellectuel. L'expérience acquise dans nos propres pays nous a appris que les enfants de familles socialement et économiquement favorisées tirent davantage parti de systèmes « sans défis » et que l'aide de l'école est beaucoup plus décisive pour les enfants issus de familles se situant à l'autre extrémité de l'éventail, donc pour les enfants défavorisés.

Comme nous l'avons noté, au début de ce chapitre, nous sommes d'avis que l'ensemble des partenaires de l'éducation devra adopter ce changement d'attitude. Les approches traditionnelles étant bien ancrées et concordant étroitement avec la pratique actuelle, le changement implique que des personnes naturellement portées à se préoccuper d'autrui acceptent de modifier leur comportement. Pour les y inciter, il est indispensable que le changement ne soit pas ressenti comme une agression allant à l'encontre du développement social, voire du bonheur des enfants, mais plutôt comme un prolongement de cette attitude dévouée, motivé par le souci de prendre en charge leur développement intellectuel. Nous sommes convaincus que le fait d'accorder une plus grande importance au développement intellectuel de l'enfant ne peut que favoriser son bien-être.

La manière dont le problème sera abordé, au cours du débat public, par le ministère de l'Éducation, les collectivités locales et les conseils d'école sera décisifs. Il est essentiel, bien sûr, que les enseignants et les parents d'élèves réalisent que le rapport entre le statut social et économique des familles et la réussite ou l'échec scolaire joue un rôle très important dans *l'ensemble* des pays développés. Cela dit, il serait néfaste que les familles et les établissements scolaires en viennent, de ce fait, à réduire leurs attentes en matière de performance.

Le problème demande à être traité avec doigté car on aurait tout à fait tort de laisser entendre que les parents économiquement moins performants ont une responsabilité directe dans l'inégalité des résultats, du fait d'une éventuelle carence personnelle. Les choses sont beaucoup moins simples : les examens scolaires, qui cherchent à *différencier* les performances des élèves montrent que les plus favorisés – en termes d'avantages matériels (qualité du logement, régime alimentaire et crèche) ou culturels (connaissance du fonctionnement du système éducatif et de ses bénéfices potentiels ou importance et diversité de la bibliothèque familiale) – réussissent généralement mieux que leurs condisciples qui ne bénéficient pas des mêmes avantages.

Il va de soi, comme le montrent maintes autobiographies et comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 5, que de nombreux jeunes échappent à ce schéma et réussissent même s'ils ont connu des situations très difficiles

durant leur enfance. Il arrive même, dans certains cas extrêmes (et nous l'avons également fait remarquer), que les désavantages semblent aiguillonner le désir de réussite. Si la forte relation entre l'origine défavorisée et la mauvaise performance scolaire correspond au schéma le plus courant, elle n'est donc pas inéluctable. Il existe toute une littérature démontrant que l'école peut bel et bien changer la vie des élèves (Mortimore, 1998 ; Sammons, 1999). Les résultats de l'étude PISA vont dans le même sens : ils suggèrent que certains systèmes éducatifs parviennent mieux que d'autres à atténuer l'influence du milieu familial sur la performance scolaire

Instaurer de nouvelles formes d'épreuves

En mettant systématiquement en évidence la différence de résultats entre les élèves de milieux *favorisés* et les élèves de milieux *défavorisés*, les évaluations ont tendance à accentuer la différence entre ces deux groupes en matière d'attentes et donc à renforcer la probabilité du schéma. Le fait même d'être au courant de cet impact est susceptible de bloquer le changement. Pour limiter cet effet, on pourrait envisager de modifier *certaines* épreuves en introduisant une évaluation fondée sur des critères. Ceci permettrait de définir le niveau de connaissance et de performance jugée souhaitable. Les épreuves serviraient alors uniquement à départager les élèves qui répondent aux critères et ceux qui n'y répondent pas (comme pour le permis de conduire).

Dans ces conditions, des différences entre groupes sociaux quant à la *proportion* d'élèves qui réussissent ou qui échouent continueraient à exister. Mais elles ne se manifesteraient qu'au niveau global car il est probable qu'elles influenceront de manière moins importante les perceptions individuelles. Pour un pays qui valorise l'équité comme la qualité, cette évolution des pratiques d'évaluation serait susceptible d'entraîner, à terme, une modification des attitudes.

Nous recommandons que le ministère lance un projet de développement visant à créer des épreuves à critères dans une discipline donnée.

Par ailleurs, il convient naturellement de recourir à d'autres épreuves pour stimuler les élèves les plus avancés. On trouve un exemple d'épreuves stimulantes pour les plus doués, mais sans effet d'exclusion, dans le projet expérimental de tests gradués réalisé à Londres dans les années 1980 (Harrison, A., 1982). Dans ce système, les élèves progressent à des rythmes différents et avec plus ou moins de succès, mais en suivant tous *le même* itinéraire.

Nous recommandons que le ministère lance une évaluation des méthodes d'évaluation et du matériel utilisé au cours de ces exercices.

La nécessité des travaux individuels

Nous souhaitons faire quelques remarques sur la question du travail individuel. Nous avons déjà attiré l'attention sur les difficultés éventuelles du travail à la maison et nous avons fait remarquer que les résultats de l'étude PISA mettaient en évidence le risque d'effets négatifs. Et pourtant, nous sommes d'avis qu'il importe de ne pas se priver des possibilités qu'il offre dans des conditions idéales. Un travail individuel soutenu donne, en effet, à l'élève l'occasion de vérifier sa progression et à l'enseignant la possibilité d'assurer un retour d'information en temps utile.

L'activité doit être choisie avec soin et l'élève doit en voir l'intérêt car une tâche vide de sens pourrait s'avérer préjudiciable. Cela dit, un établissement qui développe une approche visant systématiquement à répondre aux besoins d'enfants ayant des compétences différentes et qui donne et note soigneusement les devoirs peut améliorer grandement les possibilités d'apprentissage, que les devoirs soient effectués à la maison, à l'école ou à l'étude après la fin de la journée scolaire.

Nous recommandons donc que le ministère mette en place un second groupe de travail chargé d'examiner l'efficacité des différentes formules d'apprentissage individuel en usage dans les établissements ainsi que dans les dispositifs de temps libre scolaire (SFO).

Renforcer la fonction de direction

Dans le chapitre précédent, nous avons plaidé en faveur d'une direction scolaire forte. Il s'agit, à notre avis, d'une nécessité pour l'école moderne, qui, comme nous l'avons vu, doit rendre des comptes à plusieurs instances et remplir plusieurs missions. Il faut s'attendre à ce que les écoles deviennent, dans le futur, des organisations encore plus complexes, employant peut-être des collaborateurs aux profils assez différents et assumant des fonctions élargies en matière d'accueil des enfants. Dans certains des pays de référence, la direction d'établissement est considérée comme une tâche de professionnel exigeant une compétence et une formation spécifiques plutôt que comme un poste auquel un enseignant – même doué et expérimenté – peut accéder dans le cours normal de sa carrière.

Nous insistons donc pour que la fonction de direction et celle de gestion soient reconnues comme les deux volets du rôle plus important dévolu au chef d'établissement. Nous définissons l'autorité de direction comme la capacité d'identifier les objectifs, de mobiliser les énergies et d'inspirer les

collègues, de représenter les intérêts de l'établissement à l'échelon local et national, de fournir un modèle positif aux nouveaux collaborateurs et, enfin, d'instaurer une culture de l'évaluation et de l'amélioration permanente au sein de l'école. Compte tenu de nos remarques sur la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation dans l'ensemble du système, ce volet de la fonction de direction a une grande importance.

Nous définissons la compétence de gestion comme la capacité de répartir les ressources de manière efficace et juste, de régler les conflits internes, de recruter et d'encadrer le personnel, de suivre et d'évaluer la performance du personnel enseignant, administratif et de service ainsi que de l'ensemble de l'établissement. Le directeur d'école doit être la pierre angulaire de toute action d'amélioration. Nous admettons que, dans la pratique, ses fonctions se recoupent et interagissent, mais nous souhaitons insister sur l'idée qu'il doit s'imposer dans ce double rôle.

Nous recommandons, par conséquent, que les communes (coordonnées par l'Association des collectivités locales) trouvent des solutions permettant d'améliorer le statut des chefs d'établissement.

Ceci passe par une augmentation de l'écart entre leur rémunération et celle des enseignants. Il importe de souligner, en faisant cette suggestion, que nous nous n'entendons pas prôner un style de direction autocratique - nous avons pu constater à quel point ce style était inefficace. Le modèle de direction que nous proposons prône, bien au contraire, la réflexion et la collaboration avec les collègues et joue un rôle unificateur au sein de l'établissement et de la collectivité.

Compte tenu de la nature de ce rôle, nous sommes d'avis qu'une formation de haut niveau devrait être exigée de tous les *candidats* à un poste de direction. Nous pensons que les candidats ne devraient être autorisés à postuler qu'une fois qualifiée. Nous suggérons une formation en milieu universitaire débouchant sur un diplôme ou un grade. Nous suggérons que cette formation s'accompagne d'une relation de mentorat avec un responsable du secteur éducatif ou assimilé, déjà en poste. Il existe, en Finlande, des enseignements en milieu universitaire destinés aux candidats à ce type de poste. Ils ne sont pas encore obligatoires, mais ils ont de plus en plus de succès. En Angleterre, il a été mis en place des centres nationaux et régionaux de formation à la direction et, depuis le 1^{er} avril 2004, une qualification professionnelle est exigée.

Nous recommandons donc que les communes rendent obligatoires, pour l'accès à un poste de direction, des cours de direction et de gestion en milieu universitaire sanctionnés par une qualification. Nous recommandons, par ailleurs, que la période de mentorat se prolonge

jusqu'à la fin de l'année de nomination au poste de chef d'établissement.

Vu la spécificité du rôle du directeur d'école, il convient de se demander s'il ne faudrait pas octroyer plus largement des primes pour les postes de responsabilité impliquant la prise en charge de tel ou tel aspect de la fonction de direction. La formule existe déjà dans certaines municipalités (à Aarhus par exemple) et devrait être davantage utilisée. L'avantage serait de permettre à des enseignants de grade différent d'exercer des responsabilités et de permettre aux futurs directeurs d'acquérir une expérience utile.

Nous recommandons que les communes qui n'ont pas encore adopté cette formule envisagent des primes pour les postes de responsabilité.

Améliorer la formation initiale des maîtres

Vu le temps limité qui nous a été imparti pour traiter de la question de la formation des maîtres, et compte tenu du fait que le Danemark a participé à un examen thématique récent de l'OCDE (*Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*) et que l'EVA vient de procéder à une évaluation, nous hésitons à formuler trop de recommandations prônant un changement en profondeur. Mais nous souhaitons formuler nos doutes quant à la pertinence, pour l'avenir, du schéma de formation danois qui produit des enseignants généralistes censés enseigner en n'importe quel point du cursus. Nous sommes d'avis que l'explosion actuelle des connaissances, notamment dans le domaine scientifique et informatique, rend indispensable une formation de spécialité, sanctionnée au minimum par un premier diplôme et idéalement par une maîtrise, comme en Finlande. Nous observons que les directeurs d'écoles normales et le Syndicat des enseignants proposent un allongement de la période de formation (et de stage), qui est actuellement de quatre ans⁹.

Nous recommandons que le ministère envisage de segmenter et, le cas échéant, d'allonger le cursus actuel de formation des maîtres pour y inclure des enseignements de spécialité.

Nous éprouvons, également, quelques doutes quant à la possibilité pour le même enseignant de se montrer aussi efficace lorsqu'il a la charge d'enfants de sept ou de seize ans. Nous suggérons que l'on envisage de segmenter quelque peu la formation. L'une des solutions consisterait à prévoir un tronc commun auquel viendraient s'ajouter des modules spécialisés de préparation en fonction de l'âge des élèves :

- Pré-scolarité : jardin d'enfants et années un à trois ;
- Cours moyen : années quatre à six ;

- Cours supérieur : de la septième à la dixième année.

Le « *module de la préscolarité* » pourrait former des enseignants spécialisés dans l'enseignement de la lecture et du calcul aux plus petits et leur permettre d'étudier dans le détail les caractéristiques et les besoins des jeunes enfants. Le programme pourrait inclure une préparation appropriée à l'instruction, dans des classes ordinaires, des élèves bilingues et des élèves ayant des besoins particuliers et une introduction aux techniques de mise à niveau.

Le « *module cours moyen* » pourrait proposer une formation au rattrapage des élèves ayant encore des difficultés en lecture et en calcul, complétée éventuellement par une formation spécialisée à l'utilisation des techniques (déjà signalées) de *Reading Recovery*. Il s'agirait, pour l'essentiel, de fournir une expertise dans l'enseignement de la lecture à une catégorie d'élèves d'âge donné. Comme le module précédent, il pourrait également proposer une formation appropriée à l'instruction, dans des classes ordinaires, des élèves bilingues et de ceux qui ont des besoins particuliers.

Le « *module des terminales* » pourrait se centrer sur les connaissances spécialisées qu'exige l'enseignement d'une discipline, notamment les sciences et les mathématiques, jusqu'au niveau de l'examen de fin d'études. Comme les autres modules spécialisés, il pourrait également proposer une formation appropriée à l'instruction, dans des classes ordinaires, des élèves bilingues et des élèves ayant des besoins particuliers, ainsi qu'à l'utilisation de la panoplie complète des méthodes de rattrapage.

Nous recommandons donc que le ministère de l'Education envisage de segmenter le cursus actuel de formation des maîtres en fonction du groupe d'âge.

Il existe peut-être de meilleures formules de segmentation, fondées sur d'autres critères. Pour notre part, nous désirons insister sur le fait qu'un changement permettrait aux enseignants de se spécialiser et d'acquérir une expertise dans une discipline précise, enseignée à un groupe d'âge donné.

Nous regrettons l'absence de contacts entre les personnes en cours de formation et les personnes impliquées dans une recherche de haut niveau sur les problèmes de l'éducation. Nous croyons savoir que le Danemark participe à un examen thématique de l'OCDE sur la recherche-développement dans le domaine de l'éducation.

Nous recommandons que le ministère de l'Education examine le moyen le plus efficace pour faire le lien entre la formation initiale et continue des maîtres et la recherche dans le domaine de l'éducation.

Nous reconnaissons que le Danemark a une longue tradition de formation des maîtres de la *Folkeskole* dans les écoles normales et nous savons que les diplômés de ces écoles ont le droit de porter le titre de « licencié en éducation ». Mais nous ne sommes pas certains que cette qualification soit acceptée comme l'équivalent d'une licence universitaire, ce qui permettrait aux titulaires de suivre un cycle de maîtrise au sein de l'Université.

Les écoles normales ont disparu dans de nombreux pays. En Finlande, pays où la formation des maîtres n'est assurée qu'en milieu universitaire, deux universités, le Conseil national de l'enseignement et Statistique Finlande ont entrepris conjointement, en 2001, un projet concernant la qualification des enseignants (Luukkainen, 2000). Le statut élevé de la profession enseignante en Finlande est garanti par le fait que tous les enseignants suivent une formation du niveau de la maîtrise. D'après les résultats d'une enquête récente du principal organe de presse finlandais, l'enseignement arrive en première position dans les choix de carrière des jeunes qui achèvent leur scolarité secondaire (Helsingin Sanomat, 2004).

Le Canada et le Royaume-Uni ont eux aussi transformé leurs écoles normales en départements universitaires d'éducation.

Dans les provinces canadiennes, les liens avec les établissements ont été officialisés par le biais d'un protocole d'accord précisant les résultats attendus pour l'accès au statut de professeur qualifié. Dans la province de l'Alberta, la Commission de l'apprentissage, récemment mise en place, recommande la création d'une commission chargée d'examiner et de suivre les problèmes suivants (Alberta's Commission on Learning, 2003, p. 117) :

- L'offre d'enseignants ;
- L'évolution des attentes des enseignants ;
- L'expérience des enseignants débutants ;
- La bonne pratique en matière de préparation des enseignants ;
- L'évaluation en cours des programmes de formation des maîtres.

Étoffer la formation continue

Nous sommes d'avis qu'un dispositif national de formation continue des maîtres donnerait une forte impulsion aux réformes que nous avons suggérées. Un tel dispositif offrirait aux enseignants la possibilité d'actualiser leurs connaissances dans la discipline de leur choix, d'améliorer leurs compétences pédagogiques, de se mettre au courant des dernières recherches en matière d'amélioration scolaire ou dans un autre domaine

d'expertise (comme l'évaluation) et de se ressourcer afin de maintenir leur dynamisme et leur envie de bien faire.

Une formation continue suivie pendant plusieurs années (complétée, le cas échéant, par des études à temps partiel) pourrait conduire à l'obtention d'un diplôme de maîtrise, ce qui permettrait à chaque enseignant de faire sanctionner sa progression par une qualification. Il importe, bien entendu, que le Syndicat des enseignants participe à la planification de cet enseignement. En Alberta, par exemple, l'organisation professionnelle des enseignants joue un rôle essentiel de prestation de service à l'intention de ses membres. En Finlande, les enseignants sont tenus de participer tous les ans à un stage de trois jours au moins (organisé sous diverses formes par les communes).

Nous recommandons que les communes (coordonnées par l'Association des collectivités locales), en concertation avec le Syndicat des enseignants, mettent en place un dispositif obligatoire de formation annuelle ciblée pour tous les enseignants de la Folkeskole.

Nécessité d'assouplir le contrat des enseignants

Nous avons déjà attiré l'attention sur le flou, noté dans les établissements visités, entourant les détails du contrat. Si ce dernier doit servir de référence ultime pour déterminer les tâches que les enseignants sont tenus d'effectuer, la clarté est pourtant indispensable.

Nous nous demandons tout de même s'il faut vraiment s'appuyer sur des interprétations legalistes pour encadrer de manière appropriée le travail des professionnels de l'éducation que sont les enseignants. Nous sommes d'avis qu'il ne faut pas trop en demander à ce document. Nous considérons le contrat comme un outil à utiliser en dernier ressort, lorsque l'enseignant est chahuté ou maltraité, ou bien lorsqu'il commet des fautes ou des écarts de conduite. Il est préférable, à notre avis, que les enseignants élaborent un code professionnel moins contraignant qui leur permettrait, en particulier, de consacrer leur temps et leur énergie à satisfaire les besoins des élèves sans craindre d'enfreindre les règles de service.

Ces considérations nous conduisent à soulever la question du temps que les enseignants passent en contact direct avec les élèves. Alors que l'on pourrait leur demander de consacrer 64 % de leurs disponibilités à ce contact direct, ils en consacrent - comme signalé au chapitre 7 - 34 % en moyenne. Comparativement à la plupart des autres pays, il s'agit là d'un ratio très faible. Nous admettons, certes, que l'enseignement en face-à-face avec les élèves ne représente que l'un des volets du rôle d'enseignant, mais nous sommes d'avis qu'il en est l'élément essentiel. Il nous a été dit, par ailleurs,

que certaines communes rurales avaient de la peine à assurer le nombre minimum d'heures de cours prévu par le Parlement. Dans une situation aussi extrême, une approche plus souple de l'emploi du temps des enseignants comporterait certainement des avantages considérables pour les élèves comme pour l'ensemble du système.

Si le système éducatif danois est aussi coûteux à financer et s'il entrave l'utilisation flexible des ressources c'est, en partie, en raison du caractère contraignant du contrat des enseignants. Nous sommes d'avis que la répartition de leurs tâches est déséquilibrée et qu'elle devrait être redéfinie pour introduire plus de souplesse.

Nous recommandons que l'Association des collectivités locales et le Syndicat des enseignants œuvrent en faveur d'un assouplissement du contrat des enseignants.

Nous sommes impressionnés par la manière dont le DLF a négocié les conditions de service de ses membres ces dernières années, mais nous sommes très favorables à une renégociation du contrat de manière à conférer plus de souplesse au système. Nous sommes convaincus qu'il serait alors possible de programmer en dehors des heures de classe diverses activités et, en particulier la prise en charge des besoins des élèves bilingues, dont nous avons précédemment traité. Nous suggérons, par ailleurs, que le temps consacré aux réunions et à la préparation des cours soit réduit et que le temps ainsi gagné soit alloué à la formation continue.

Nous recommandons que le contrat éventuellement renégocié comporte une plage de temps importante, dédiée à la formation continue obligatoire.

Le nombre maximum d'heures de cours quotidiennes prévu par la Loi sur la *Folkeskole* du stade préscolaire et de la première à la troisième année est de six. Mais, dans plusieurs des établissements visités, la durée réelle du temps spécifiquement alloué à l'enseignement était bien inférieure.

Nous recommandons que les communes contrôlent l'utilisation du temps au sein de la Folkeskole de manière à maximiser les possibilités d'apprentissage.

Soulager le personnel en réduisant les tâches autres que scolaires

Nous avons évoqué, dans le chapitre précédent, l'augmentation supposée des attentes vis-à-vis de l'école. Au Danemark comme partout ailleurs, la vie familiale évolue et le nombre de familles au sein desquelles les deux parents travaillent augmente (75 % des femmes exercent une activité rémunérée). Dans le même temps, le taux de divorce progresse et

davantage d'élèves vivent dans un foyer monoparental ou se partagent entre le domicile de leurs parents séparés pendant la semaine. Ces évolutions accroissent le nombre de tâches que l'école doit assumer et rendent encore plus complexes les relations parents-école. Nous ne sommes pas en mesure d'identifier une solution simple aux problèmes posés par la tendance à transférer sur l'école certaines fonctions familiales.

On peut, certes, affirmer que la famille *est censée* prendre en charge tous les aspects de la santé et du bien-être des enfants. Mais, étant donné la proportion élevée de familles dans lesquelles les deux parents travaillent, l'exigence est probablement irréaliste et, de toute façon, impossible à faire respecter. Si l'école cessait d'aborder les problèmes liés à la santé, aux relations interpersonnelles, à la sexualité, au régime alimentaire et toute une panoplie de sujets susceptibles d'absorber beaucoup de temps et d'énergie, on voit mal quelle instance le ferait et, en définitive, les élèves et toute la collectivité se retrouveraient perdants. Pourtant, comme nous l'a expliqué l'un de nos interlocuteurs :

« Certains enseignants du primaire démissionnent quand ils se voient confrontés à la formidable tâche de devoir socialiser et discipliner les enfants... » (*directeur d'un gymnasium, 2003*).

Notre interlocuteur ajoutait : « Les parents sont, aujourd'hui, très critiques vis-à-vis de l'école... parce qu'ils paient des impôts, certains considèrent normal de compter sur l'école pour éduquer (élever) leurs enfants ».

Cette attitude n'est pas spécifique au Danemark. On l'observe dans de nombreux pays où l'éducation est perçue comme un bien public qui ne suffit plus à justifier l'imposition. Fort heureusement, il s'agit habituellement d'une opinion minoritaire. La majorité des parents est satisfait de pouvoir partager avec les enseignants la tâche d'élever les enfants et considère que plus ils ont des occasions de se rencontrer en face à face, plus leur enfant, et en fin de compte la société, en tirent bénéfice. Il va de soi, par ailleurs, que plus l'enseignant a un bon niveau de formation, plus il est à même de faire face au problème.

Pour réduire la pression sur les enseignants, les écoles pourraient, par exemple, solliciter davantage le médecin ainsi que les infirmiers/infirmières affectés aux écoles de la commune. Les enseignants pourraient ainsi consacrer davantage de temps aux tâches d'enseignement et d'apprentissage, soit les tâches pour lesquelles ils ont été essentiellement formés. L'autre avantage, c'est que le personnel ayant une formation médicale serait mieux placé pour assurer la liaison avec les travailleurs sociaux et avec les services correspondants de la commune. Ce personnel serait mieux à même que

beaucoup d'enseignants de traiter certains aspects de l'éducation sanitaire et sexuelle et de conseiller les jeunes en difficulté.

Plus ce personnel interviendrait, plus il améliorerait sa connaissance des familles. D'un point de vue professionnel, il serait également mieux placé pour conseiller des parents dont l'enfant a été classé par l'école dans la catégorie des « enfants gâtés ». L'un des inconvénients de cette intervention renforcée du personnel médical serait que les enseignants se sentiraient coupés des problèmes des enfants. Un grand nombre connaissent très bien leurs élèves et pourraient donc ressentir cela comme une usurpation de rôle et en éprouver du ressentiment. Mais le problème s'estomperait progressivement avec l'instauration de la nouvelle formule. Le surcroît de temps à consacrer aux questions intellectuelles et la réduction du nombre d'appels téléphoniques des parents au domicile des enseignants offrirait une certaine compensation.

L'on peut, toutefois, se demander si les médecins et les infirmiers/infirmières pourraient répondre à tous les appels des établissements requérant leurs services. Enfin, les problèmes sont souvent de type social plutôt que sanitaire et le personnel non médical est mieux à même de les traiter.

L'autre solution consisterait à réserver une place dans les locaux de l'établissement à certains organismes communaux chargés du développement de l'enfance. Cela permettrait de mieux relier les prestations éducatives aux autres prestations, tout en réduisant le risque de ce que l'on désigne parfois sous le terme « d'intervention furtive » dans les milieux éducatifs. En Finlande, pays où les autorités élaborent actuellement un nouveau programme d'études de la première à la neuvième année, la collaboration avec les autorités sociales et sanitaires locales est une obligation. Par ailleurs, les municipalités finlandaises auront droit, à partir d'août 2004, à une subvention de l'État si elles organisent, en matinée ou dans l'après-midi, l'accueil des plus jeunes qui ont été inscrits dans le système d'enseignement particulier. La coutume veut, en Finlande, que les élèves se voient offrir un repas chaud gratuit à midi, car l'on considère que cela améliore leur comportement.

Dans le système de l'Alberta, un service financé par les pouvoirs publics – *Student Health Initiative Partnership* – propose aux enfants un ensemble de prestations assurées par des travailleurs sociaux et sanitaires qualifiés. Les enseignants et les administrateurs n'interviennent qu'aux stades de la planification et de la mise en placemais n'ont pas autrement à assumer une fonction pour laquelle ils n'ont pas été formés.

Il n'est pas certain que les pratiques d'autres pays soient transposables au Danemark. Mais nous restons convaincus qu'une action s'impose : l'on utilise mieux le système existant ou l'on adopte une approche novatrice.

Nous recommandons donc que l'Association des collectivités locales crée son propre groupe de travail chargé d'examiner le meilleur moyen d'apporter aux élèves de la Folkeskole un soutien autre que scolaire.

Améliorer le comportement

L'école est également confrontée à un autre problème, celui des comportements inadmissibles en classe. Nous avons vu précédemment que l'absence de données objectives rendait la question difficile à traiter. En effet, l'appréciation de l'incidence de ces comportements varie ; les critères d'acceptabilité restent individuels ; et la tradition s'oppose à ce que les enseignants parlent de leurs problèmes par crainte d'être jugés inefficaces. Si, comme le suggèrent les données de l'étude PISA, les chefs d'établissement danois sont plus tolérants qu'ailleurs, les enseignants soucieux de se maintenir la discipline dans leur classe peuvent avoir le sentiment de ne pas être soutenus par leur direction.

Nous recommandons que l'Association des chefs d'établissement mène une recherche conjointe sur les différences de perception quant au comportement en classe.

Nous sommes d'avis que les chefs d'établissement ont un rôle crucial à jouer dans la résolution de ce problème. Nous avons déjà formulé des recommandations au sujet de la nécessité de leur proposer une formation sur cet aspect et d'autres aspects de la fonction de direction et de gestion.

Améliorer la communication et la collaboration

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, nous avons été surpris par le fait que deux catégories de personnel jouant un rôle différent auprès du *même* enfant, soit les enseignants et les éducateurs, rencontraient des problèmes de communication. Selon notre expérience, les carences de la communication se concentrent généralement aux stades de transition, entre la crèche et le jardin d'enfants ou entre le jardin d'enfants et la première année, ce qui n'est pas le cas des problèmes signalés.

Bien entendu, nous reconnaissons la nécessité d'une protection des données lors de l'échange de renseignements touchant des individus, et nous l'avons déjà fait remarquer. Toutefois, dans la majorité des situations de la vie quotidienne de l'école, il nous semble que ces considérations ne

devraient pas entrer en compte lorsque deux spécialistes discutent d'un élève ou de sa famille.

Nous admettons qu'il est difficile de garantir une communication entre les personnes au sein de n'importe quelle organisation. Mais nous savons, par expérience, que la communication peut être facilitée par la suppression des barrières artificielles, érigées par inadvertance.

Nous recommandons que l'Association des collectivités locales examine les barrières qui semblent exister entre enseignants et pédagogues.

La sous-utilisation des installations scolaires que nous avons pu constater représente un gaspillage de ressources et une occasion manquée de collaboration entre des adultes qui s'occupent du même enfant, mais sous des angles différents. Cela dit, nous avons pu observer certains exemples de mise à disposition des locaux scolaires pour l'accueil des jeunes à la fin de la journée scolaire, et nous avons été impressionnés par les avantages ainsi retirés.

Nous recommandons donc que l'Association des collectivités locales examine les diverses solutions envisageables pour assouplir l'utilisation des installations scolaires, y compris l'utilisation partagée.

Étoffer la formation des enseignants intervenant auprès d'enfants ayant des besoins particuliers mais modérés

Après avoir discuté de ce problème dans le chapitre précédent, nous avons conclu qu'un réexamen de certains aspects du traitement réservé aux élèves ayant des besoins particuliers mais modérés serait utile. Le dispositif global prévu pour les besoins particuliers, qui ne prend en charge qu'une faible proportion des enfants à handicap sévère et une proportion beaucoup plus élevée d'enfants ayant des besoins particuliers mais peu graves, apparaît satisfaisant. En plus de couvrir tout l'éventail des besoins, il est assez souple pour répondre aux demandes individuelles.

Les chefs d'établissement, désireux de proposer une aide spéciale à certains élèves et d'augmenter ou de réduire leurs heures de cours, disposent d'une bonne marge de manœuvre. Des psychologues sont là pour évaluer précisément les besoins particuliers tandis que les communes peuvent proposer des formules individuelles ou de groupe. Quant aux parents, ils peuvent demander à être consultés et informés de toutes les décisions. Leurs souhaits « devront avoir un poids considérable dans l'organisation de l'enseignement spécial » (ministère de l'Education, 2000, chapitre 2).

Deux points nous préoccupent. Le premier concerne l'offre future d'enseignants spécialisés de bon niveau : il nous a été dit que le réservoir d'expertise actuel était en train de se tarir et qu'il ne se renouvelerait probablement pas compte tenu de l'horaire limité réservé à l'enseignement spécial dans la formation initiale. Le problème est d'ailleurs en train de prendre une dimension mondiale. C'est ainsi qu'en Alberta, la Commission de l'apprentissage récemment créée signale avoir été saisie, très fréquemment, de préoccupations quant à la formation dispensée aux maîtres censés aider les enfants ayant des besoins particuliers. Ceux qui exprimaient ces craintes insistaient sur le fait que « la formation devrait être améliorée tout en préservant le programme prévu pour les autres élèves » (Alberta's Commission on Learning, 2003, p. 117).

Notre second sujet de préoccupation concerne l'absence apparente de formation systématique en lecture et en calcul pour les enfants ayant des difficultés d'apprentissage. L'une des solutions consiste à appliquer le programme *Reading Recovery*, d'un bon rapport qualité prix à long terme. Pour remédier aux problèmes de calcul, il faudrait également une formation spécifique, id. une formation qui ne se contente pas de reproduire les méthodes d'apprentissage n'ayant pas fonctionné avec les enfants en difficulté.

Nous recommandons que l'Association des collectivités locales examine le dispositif de formation continue et veille à ce qu'un nombre suffisant d'enseignants bénéficient du complément de formation leur permettant d'accompagner les élèves ayant des besoins particuliers mais modérés.

Améliorer l'offre aux élèves bilingues

Nous avons déjà attiré l'attention sur la nécessité de proposer une aide additionnelle aux élèves bilingues. Comme nous l'avons souligné précédemment, nous avons le sentiment très net que la formule actuelle, qui consiste à prendre sur les heures de classe consacrées aux autres cours pour leur donner un enseignement renforcé en langue danoise, va probablement à l'encontre de l'objectif initial.

Selon les observations rapportées dans un article récent consacré aux activités non académiques, ces dernières se révèlent plus bénéfiques lorsqu'elles se déroulent dans les locaux scolaires qu'à l'extérieur. Autre constatation : les élèves défavorisés en tirent autant avantage que leurs condisciples plus favorisés, voire plus. Bien que l'article n'aborde pas directement le cas des élèves bilingues, il y a fort à parier que l'incidence des AES sur ces élèves serait également positive. L'on peut donc en déduire qu'il serait utile de renforcer les activités extra scolaires proposées aux

élèves bilingues et aux autres élèves à l'issue de la journée de classe (Marsh, H. et K. Sabina, 2002).

Par ailleurs, l'on peut s'interroger au sujet des recoupements possibles entre la formation des élèves bilingues et des élèves ayant des besoins particuliers et se demander s'ils posent problème. Or, comme nous l'avons noté précédemment, nous avons reçu sur ce point des messages contradictoires.

Nous recommandons que le ministère lance un projet de recherche destiné à examiner la distribution des élèves bilingues dans l'enseignement spécial et à formuler des recommandations au vu de ses observations.

Nous recommandons que l'Association des collectivités locales mette en place un dispositif permettant la diffusion des méthodes appliquées par les communes qui disposent d'une expertise reconnue dans l'enseignement aux élèves bilingues.

Si cette recommandation était appliquée, d'autres communes, y compris celles où les effectifs d'élèves bilingues sont moins importants, pourraient tirer parti de l'expérience acquise par les collectivités en avance dans ce domaine.

Nous recommandons par ailleurs que le ministère demande un réexamen des données disponibles sur l'utilisation des langues maternelles par les enseignants apprenant le danois aux élèves bilingues.

Conclusion

Dans ce chapitre final, nous avons entrepris de formuler un ensemble de recommandations concernant les moyens à envisager pour remédier aux faiblesses du système danois. Nous avons conclu le chapitre 7 qui traite de ses faiblesses en faisant observer que – malgré ses atouts considérables – le système éducatif danois était trop peu ambitieux. Le dilemme auquel est confrontée une équipe d'examineurs est de déterminer le meilleur moyen de remédier à cette insuffisance d'ambition sans, pour autant, affecter le moral des personnes qui travaillent dans le système et sans diminuer la confiance que les parents d'élèves et les enfants placent en lui.

Les solutions que nous proposons s'inspirent des bonnes pratiques que nous avons pu observer au cours de nos visites et réunions au Danemark et de notre expérience des systèmes éducatifs d'autres pays. Nous croyons que leur adoption permettra aux professionnels de l'éducation danois de faire évoluer le système de manière à ce qu'il retrouve le niveau de *qualité* qu'il

avait indubitablement autrefois. Ainsi réformé, le système de la *Folkeskole* pourrait servir d'exemple aux autres pays et fournir à l'ensemble des citoyens une expérience éducative de niveau exceptionnel, dans le respect du principe d'équité.

Les idées radicales suscitent habituellement une double réaction : une adhésion de principe et un rejet en raison de leur coût excessif. La réaction danoise pourrait être différente. La tradition de générosité dans le financement et les conditions dans lesquelles travaillent les enseignants font que le Danemark est exceptionnellement bien placé pour créer un dispositif très poussé de formation continue en maintenant le niveau de financement *actuel*.

Ce projet de formation continue pourrait être mis en œuvre en prenant sur le temps actuellement dévolu à la préparation des cours et aux réunions. Un tel changement passe par une coopération sans réserve du DLF et du KL et implique un effort d'imagination collective et la mobilisation de la profession enseignante. Nous sommes d'avis que les bénéfices que pourraient en retirer les enseignants ainsi que les élèves et l'ensemble des citoyens sont considérables.

L'acceptation de nos recommandations implique que les enseignants et les autres personnes travaillant au sein des établissements scolaires acceptent quelques sacrifices, mais nous sommes également convaincus que les bénéfices retirés pourraient être considérables. Les membres du personnel en retireraient individuellement une gratification, dans la mesure où ils seraient mieux qualifiés et, du moins on l'espère, plus satisfaits de leur travail.

Certaines de nos recommandations empiéteraient éventuellement sur l'autonomie des communes, mais elles les placeraient également au cœur du processus d'amélioration. Et, si elles impliquent la dévolution de tâches et de responsabilités additionnelles au ministère de l'Éducation, leurs homologues assument déjà plusieurs de ces compétences un peu partout dans le monde.

De manière plus générale, il est possible qu'à la suite de la mise en œuvre de nos recommandations, le système traverse une période agitée. Nous concluons sur une observation pertinente de l'éducateur canadien Michael Fullan :

« En règle générale, les innovations et les réformes qui réussissent ne paraissent claires qu'à posteriori, une fois qu'elles fonctionnent, et non au préalable » (Fullan, M., 1991, p. xi).

Notre expérience nous enseigne que la plupart des changements débouchent sur des résultats mitigés. Les attentes manquent souvent de

réalisme, les difficultés pratiques vont au-delà de ce qui avait été prévu et les individus répugnent à abandonner la sécurité liée à l'exercice d'un rôle familial. On enregistre, par conséquent, des faux départs, des échecs et des résultats inattendus ou décevants. Mais si la majorité des acteurs concernés saisissent avec enthousiasme cette chance, rassemblent leur courage pour se lancer et consentent à modifier leur action en tenant compte de l'expérience acquise dans des conditions différentes, nous sommes convaincus que les bénéfices dépasseront nos espoirs les plus optimistes. Nous croyons qu'il se produira des améliorations non planifiées et – objectif ultime – un progrès dans les résultats scolaires. Nous sommes convaincus que ces avantages compenseraient amplement l'effort consenti. Si nous sommes dans le vrai, le Danemark aura amélioré son système éducatif et revigoré sa profession enseignante et sera en mesure d'offrir à ses futurs citoyens une expérience éducative de niveau mondial.

NOTES

⁸ *Progress in International Reading Literacy Study, (PIRLS)*, 2003-2008. Il s'agit d'un cycle d'évaluation de cinq ans entrepris par l'IEA afin de mesurer les évolutions dans la maîtrise de la lecture chez les enfants ainsi que les politiques et les pratiques en matière d'apprentissage de la lecture.

⁹ Cette formation est moins longue qu'au Canada et en Finlande (où les candidats à un poste dans le premier cycle secondaire suivent une formation de plus de cinq ans du niveau de la maîtrise), mais de même durée qu'en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberta's Commission on Learning (2003), 'Every Child Learns. Every Child Succeeds,' Alberta Learning Cataloguing in Publication Data. Edmonton.
- Allerup, P. & Mejding, J. (2003), 'Reading Achievement in 1991 and 2000' in S.Lie, P.Linnakyla & A.Roe (Eds) *Northern Lights on PISA*, Department of Teacher Éducation and School Development, University of Oslo.
- Beaton, A.E. et al, (1996) "Mathematics Achievement in the Middle School Years" in *IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, MA. TIMMS International Study Centre, Boston College.
- Caldwell, B.J. and Spinks, J.M. (1988) *The Self-managing School*. The Falmer Press, Falmer House, Barcombe, Lewes, East Sussex.
- Centre pour la recherche et innovation dans l'enseignement (CERI) (1997), *Les Parents, partenaires de l'école*, Paris.
- Clay, M. (1993), *Reading Recovery: A guidebook for Teachers in Training*, Heinemann, Portsmouth, New Hampshire.
- Conseil économique danois (2003) *Education*, Copenhague, p. 8. <http://www.dors.dk/rapp/dors178.htm> Danish Évaluation Institute (EVA) (2003), <http://www.eva.dk>.
- Conseil national des centres de perfectionnement professionnel (1997), *Nordic Roads to Multilingualism*, Hakapaino Oy, Helsinki, p. 133.
- Danish Union of Teachers Website: (sans date) "The School and the Community", www.dlf.org.
- Det Okonomiske Rads (Danish Economic Council) (2003) *Dansk Økonomi, efterår 2003 (Danish Economy – Fall 2003)*
- Developpement des ressources Humaines Canada / Statistique Canada (2001) *A la hauteur: la Performance des Jeunes au Canada en lecture, en mathématiques et en sciences – Étude PISA de l'OCDE – Premiers résultats pour les Canadiens de 15 ans*. Statistique Canada, Ottawa.

- Elley, W.B. (Ed.). (1994). *The IEA Study of Reading Literacy: Achievement and Instruction in Thirty-two School Systems*, Oxford, Pergamon Press.
- Euridice Data Base (2003), "The Éducation System in Denmark 2001/2002". <http://www.Euridice.org.Eurobase>.
- Fullan, M. (1991), *The New Meaning of Educational Change*, Cassel, London.
- Foxman, D. (1991), *The APU Experience*, SEAC, London.
- Hallam. S, (2004), *Homework: the Evidence*. Bedford Way Paper 21, Institute of Education, London.
- Harrison, A. (1982), *Review of Graded Tests*, Methuen, London.
- Helsingin Sanomat (2004), Article sur les choix de carrière des jeunes terminant leur scolarité avec une qualification, février.
- Institut danois d'évaluation (EVA) (2003) <http://www.eva.dk>
- Institut Danois D'évaluation (2004), *Continuous Evaluation*. Résumé en anglais., Copenhague.
- Husen. T. (1974), *Learning Society*, Methuen, London.
- Joergensen Karl-Henrik. (2003) Personal submission to the Review Team.
- Kandel, D.B. and Lesser, G.S. (1972) *Youth in two worlds. United States and Denmark*. Jossey-Bass Inc., Publishers. San Francisco.
- Kjaernsli, M. and Molander, B-O. (2003) "Scientific Literacy: Content Knowledge and Process Skills" in Lie, S., Linnakylä, P. and Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Department of teacher education and school development. University of Oslo, Oslo.
- Klieme *et al.* (travail en cours) « What makes School Systems Perform ? The Performance of 15-years old in Seven Education Systems », Institut allemand de recherche internationale sur l'éducation (DIPF), Francfort-sur-leMain.
- Lie, S., Linnakylä, P. and Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Department of teacher education and school development. University of Oslo, Oslo.
- Luukkainen, O. (2000) « Teachers in 2010. Anticipatory Project to Investigate Teachers' Initial and Continuing Training Needs » (OPEPRO) Rapport final, Conseil national de l'Éducation, Helsinki.

- Marsh, Herbert & Sabina, Kleitman (2002), "Extracurricular School Activities: The Good, the Bad, and the Nonlinear" *Harvard Educational Review*, Winter, 72, 4.
- Ministère de l'Éducation (1995) Loi d'intégration N° 55 du 17 janvier 1995. Chapitre 1 : Objectifs de la *Folkeskole*, p. 1(reproduit dans : Ministère de l'Éducation 2003).
- Ministère de l'Éducation (1997a), "Principles and Issues in Éducation," Copenhagen.
- Ministère de l'Éducation (1997b) 'Quality in the Education System', Copenhagen.
- Ministère de l'Éducation (2000), Ordonnance sur l'enseignement spécial à la Folkeskole et sur les autres formes de soutien éducatif spécial. Copenhagen
- Ministère de l'Éducation (2002) *Facts and Figures, Education Indicators* :Denmark 2002, p.64.
- Ministère de l'Éducation (2003a), The Folkeskole (Consolidation) Act (No.730 of 21 July 2000 – No. 300 of 30 April 2003) Copenhagen.
- Ministère de l'Éducation (2003b), "Private Schools in Denmark", Copenhagen.
- Ministère de l'Éducation (sans date). Site Web, *L'éducation : principes et problèmes*, <http://eng.uvm.dk>
- Ministère de l'Éducation, Association Nationale des autorités locales, Syndicat des enseignants danois (1998) , La *Folkeskole* à l'horizon de l'an 2000.
- Moller, J. C. & Watson, K. (1944), *Éducation in Democracy: The Folk High Schools of Denmark*, Faber, London.
- Mortimore , P. (1998), *The Road to Improvement: Reflections on School Effectiveness*, Swets & Zeitlinger, Lisse.
- Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. & Ecob, R. (1988), *School Matters*, Open Books, Wells.
- National Board of Éducation Centre for Professional Development (1997), *Nordic Roads to Multilingualism*, Hakapaino Oy, Helsinki.
- OCDE (1980), "Reviews of National Policies for Éducation in Denmark", Paris.
- OCDE (1995), "Examens des politiques nationales d'Éducation: Danemark, La formation des jeunes", Paris.

- OCDE (2001a), *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA*, Paris.
- OCDE (2001b) *PISA 2000 base de données*.
- OCDE (2002), *Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark*, ECO/WKP (2002) 6, Paris.
- OCDE (2003a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2003b), *Literacy Skills for the World of Tomorrow; Further Results from PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2003c), *Études économiques de l'OCDE – Danemark*, vol. 2003-10, juillet, Paris.
- OCDE (2003d), *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE - Édition 2003*, Paris.
- Open University (1981), *The Curriculum in Action: an Approach to Evaluation*, Open University Press, Milton Keynes.
- Pilegaard, T., Turmo, J & Turmo (2003), 'Reading Literacy and Home Background' in S. Lie, P. Linnakyla & A. Roe (Eds) *Northern Lights on Pisa*. University of Oslo: Oslo.
- Rangvid, B (2003) *Educational Peer Effects: Quartile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 data*; AKF Institute of Local Government Studies, Nyropsgade 37, DK-1602, Copenhagen V, Denmark.
- Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P. & Ouston, J. (1994), *Fifteen Thousand Hours*, Paul Chapman Publishing, London.
- Sammons, P. (1999), *School Effectiveness: Coming of Age in the Twenty-First Century*, Swets & Zeitlinger, Lisse.
- Sammons, P., Thomas, S. & Mortimore, P. (1997), *Forging Links*, Paul Chapman Publishing, London.
- Schindler Rangvid, B. (2003) *Éducational Peer Effects. Quantile Regression Evidence from Denmark with PISA 2000 Data*. AKF, Institute of Local Government Studies, Copenhagen, Denmark.
- Turmo, A., Kjaernsli, M. and Petterson, A. (2003) "Mathematical Literacy and Competency Classes" in Lie, S., Linnakylä, P. and Roe, A. (2003) *Northern Lights on PISA. Unity and Diversity in the Nordic Countries in PISA 2000*. Department of teacher education and school development. University of Oslo, Oslo.

Valjarvi, J. & Malin, A. (2003), 'The Two -level Effect of Socio-economic Background' in S. Lie, P. Linnakyla & A.Roe (Eds) *Northern Lights on PISA*, University of Oslo: Oslo

Annexe 1 Cahiers de charges de l'examen consacré au Danemark

Depuis longtemps, l'éducation passe pour l'un des piliers de la société danoise. Étant donné le caractère relativement limité des ressources naturelles et le recours massif aux ressources humaines, elle a aussi fortement contribué à assurer la vitalité, la santé et le dynamisme soutenu de l'économie nationale.

Le Danemark n'a jamais considéré son système scolaire comme figé et, à intervalles plus ou moins réguliers, il a entrepris une réflexion critique au sujet de l'ensemble du dispositif et apporté des réformes. Les aspects économiques, culturels et sociaux de la mondialisation, conjugué à l'essor d'une société fondée sur les connaissances, incitent à aller plus loin dans ce sens. Il en est de même de la diffusion croissante de données comparables à l'échelle internationale, qui conduit à s'interroger sur la qualité et l'équité des résultats scolaires.

Les résultats de la dernière étude PISA montrent que l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle ne répond pas actuellement aux attentes de la société danoise. L'examen de l'OCDE vise à situer ces résultats dans une perspective internationale. Principalement axé sur l'enseignement primaire et secondaire du premier cycle, il entend fournir un aperçu des raisons pouvant expliquer les résultats observés, en se fondant sur l'expérience acquise dans d'autres pays, et indiquer des solutions conformes aux bonnes pratiques internationales.

L'examen s'efforcera de répondre aux questions suivantes :

- Dans une perspective internationale, quels sont les points forts et les points faibles des résultats, en terme de qualité et d'équité, du premier cycle de l'enseignement secondaire danois ?
- Quels sont les principaux points faibles dont il faut se préoccuper au plus vite ?
- Quelles sont les causes essentielles de ces insuffisances ? Quelles sont les stratégies les plus susceptibles d'y remédier de manière

compatible avec la culture, les valeurs et les traditions du Danemark ?

- Quelles initiatives pourraient prendre l'État, les communes et les citoyens pour mettre en œuvre et accompagner ces stratégies ?¹⁰

Annexe 2 Statistiques Comparatives

	Unités	Période de référence	Danemark	Canada	Finlande	Norvège	Suède	Royaume-Uni	Zone Euro
Population									
Total	Milliers	2000	5340	30750	5181	4491	8872	59501 (99)	300595 (98)
Densité (nombre d'habitants au km ² de superficie terrestre)	Nombre	2000	124	3	15	14	20	243 (99)	120 (98)
Accroissement annuel moyen net sur 10 ans	%	2000	0.4	1.0	0.4	0.6	0.4	0.3 (99)	0.9 (98)
Emploi									
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	2000	2692	14910	2326	2233	4159	27677	119351 (99)
<i>dont:</i>									
Agriculture	% de ECN	2000	3.3	3.3	6.1	4.1	2.4	1.5	4.7 (99)
Industrie	% de ECN	2000	26.4	22.6	27.6	21.9	24.6	25.4	30.1 (99)
Services	% de ECN	2000	69.9	74.1	66.0	71.1	72.9	72.8	64.9 (99)
Produit intérieur brut (PIB)									
Aux prix et taux de change courants	Mill. USD	2000	160.4	700.6	120.9	161.8	229.0	1429.7	6036.1
Per habitant	USD	2000	30039	22768	23359	36021	25818	23925	19812
Aux prix et PPA courants ³	Mill. USD	2000	155.1	861.5	130.3	135.5	220.4	1460.3	7395.5
Per habitant	USD	2000	29061	27998	25175	30166	24843	24437	24273
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	2000	2.7	3.9	5.1	3.1	3.0	2.8	2.5
Indicateurs de niveau de vie									
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	USD	2000	13512	15254	11897	12248	12073	15382	13676
Voitures de tourisme pour 1000 habitants	Nombre	1999	343 (98)	450 (97)	403	406	439	385 (97)	437 (97)
Abonnements à l'Internet pour 100 habitants	Nombre	2000	21.3	20.2	10.9	15.6	23.0	12.4	7.2 ¹⁰ (98)
Postes de télévision pour 1000 habitants	Nombre	1998	591 (97)	717 (97)	623 (97)	461 (97)	378	517 (97)	519 (97)
Médecins pour 1000 habitants	Nombre	1999	3.4	2.1	3.1	2.8	3.1	1.8	...
Mortalité infantile pour 1000 naissances vivantes	Nombre	1999	4.2	5.3 (98)	3.6	3.9	3.4	5.8	4.7 (00)

178 – ANNEXE 2 STATISTIQUES COMPARATIVES

	Unités	Période de référence	Danemark	Canada	Finlande	Norvège	Suède	Royaume – Uni	Zone Euro
Enseignements Secondaires									
Taux d'obtention d'un Diplôme de fin d'études secondaires		2001	100	N/A	85	97.0	72	N/A	
Pourcentage des âgées 25-64 ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire	%	2001	80	83	75	86.0	82	64	
Enseignement Tertiaires									
Pourcentage de titulaires d'un diplôme fin d'études tertiaires, 25-64									
Études tertiaires de type B	%	2001	5	22	17	3.0	15	8	
Études tertiaires de type A où de programmes de recherche de haut niveau	%		23	21	21	28.0	18	19	
Performance des élèves de 15 ans – PISA									
Performance des élèves de 15 ans sur l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA	Mean score	2000	497	534	546	505.0	516	523	
Performance des élèves de 15 ans sur l'échelle de culture mathématique du PISA	Mean score	2000	514	533	536	499.0	510	529	
Performance des élèves de 15 ans sur l'échelle de culture scientifique du PISA	Mean score	2000	481	529	538	500.0	512	532	
Dépenses d'enseignements (en dollars US)									
Dépenses annuelles par étudiant au titre des établissements d'enseignement – Ensemble du secondaire	USD		8113	N/A	6537	9040.0	6482	5933	
Dépenses annuelles par étudiant au titre des établissements d'enseignement – Ensemble du tertiaire	USD		14280	N/A	10981	13189.0	15188	10753	
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB									
Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire	%	2000	4.3	3.4	3.7	4.6	4.3	3.9	
Enseignement Tertiaire	%		1.8	2.5	1.7	1.3	1.7	1.1	

NOTES

1. Sauf indication contraire
2. Suivant définition retenue dans Statistiques de la population active de l'OCDE.
3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

Source : OCDE, 2003c; OCDE, 2003d

Annexe 3 La *Folkeskole*

La "*Folkeskole*" est l'école communale primaire et secondaire du premier cycle au Danemark

La *Folkeskole* a été créée en 1814, au moment où tous les enfants se voyaient accorder le droit à sept ans d'éducation. Les matières enseignées à l'époque étaient l'éducation religieuse, la lecture, l'écriture et l'arithmétique. Depuis ce temps, la Loi sur l'éducation n'a connu que six grands changements, en 1903, 1937, 1958, 1975, 1993 et 2003, les dernières modifications législatives, adoptées par le Parlement en avril 2003, devant être présentées aux communes et aux écoles au cours des années suivantes. Conformément à la tradition danoise, un programme de développement des écoles vient appuyer ces modifications.

L'éducation est obligatoire au Danemark pour tous les enfants de 7 à 16 ans. Qu'elle soit dispensée dans une école communale financée par les deniers publics, dans une école privée ou à la maison, le choix en incombe à chacun, à condition que les normes soient respectées. C'est l'éducation elle-même qui est obligatoire, et non la fréquentation de l'école.

Les objectifs de la "*Folkeskole*"

1. La *Folkeskole* doit favoriser, en coopération avec les parents, l'acquisition de connaissances, de compétences, de méthodes de travail et de modes d'expression et, ce faisant, contribuer à l'épanouissement global de chacun des élèves.
2. La *Folkeskole* s'efforce de créer des possibilités d'expérience, de travail et de concentration de manière à susciter chez les élèves, une prise de conscience, éveiller leur réceptivité et les inciter à apprendre, ce qui leur permet de développer leur confiance en eux-mêmes et d'acquérir les bases nécessaires pour se former leur propre jugement et agir à titre personnel.

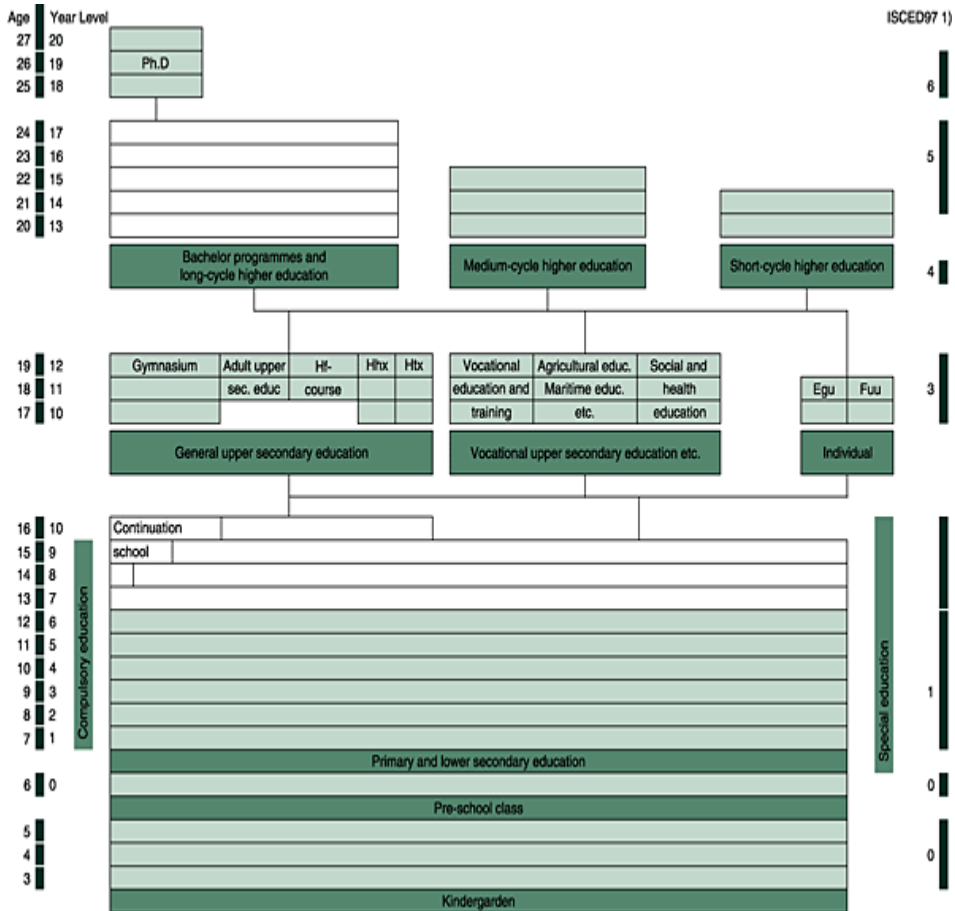
3. La *Folkeskole* familiarise les élèves avec la culture danoise et les aide à mieux comprendre d'autres cultures, ainsi que l'interaction entre l'homme et la nature. L'école prépare les élèves à assumer leurs responsabilités, à exercer leurs droits et leurs devoirs de citoyens et à participer activement à une société fondée sur la liberté et la démocratie. L'enseignement et la vie quotidienne au sein de l'école doivent donc respecter les valeurs de liberté intellectuelle et d'égalité ainsi que les principes démocratiques.

La *Folkeskole* en chiffres

Il existe :

- 271 communes (02/03) ;
- 1666 écoles communales (01/02) ;
- 575 492 élèves (01/02) ;
- 28 642 classes (01/02) ;
- Le nombre moyen d'élèves par classe est de 19.4 (01/02) ;
- Le taux d'encadrement est de 1 : 10.7 (00/01) ;
- 98 % des enfants fréquentent l'éducation préscolaire ;
- 48 284 enseignants, dont 64 % de femmes (00/01) ;
- 9 171 élèves reçoivent une aide importante au titre de l'éducation spéciale (00/01) ;
- 53 446 élèves sont bilingues (01/02), dont 20 % sont d'origine turque ;
- Les dépenses opérationnelles nettes par élève sont de 47 851 couronnes danoises (00/01).

Graphique A3.1 Le système danois d'éducation en 2000



Note : L'âge indiqué est l'âge minimal théorique requis pour l'éducation classique, id. l'enseignement aux adultes n'est pas pris en compte. Après l'école de base, les élèves sont souvent plus âgés pour diverses raisons : année sabbatique, période d'attente, changements de programmes d'études. Les flèches illustrent les connexions générales entre l'école de base, le deuxième cycle secondaire et l'enseignement supérieur, mais pas tous les passages effectifs.

Classification du système éducatif, selon les normes internationales

La *Folkeskole* commun - La *Folkeskole* locale

La *Folkeskole* danoise est réglementée, à l'échelon central, par la Loi sur la *Folkeskole* qui fixe le cadre des activités de l'école. Cela signifie que toutes les écoles communales poursuivent des objectifs communs, appliquent des dispositions similaires dans les domaines suivants : les matières enseignées aux différents niveaux ; les domaines principaux de

connaissances et de compétences dans chacune de ces matières ; et l'organisation du système éducatif. Mais c'est à chaque commune de décider comment les écoles placées sous sa responsabilité fonctionneront en pratique, en se conformant au cadre fixé par la Loi.

La *Folkeskole* danoise doit donc respecter des directives communes, ce qui permet aux enfants qui changent d'école de ne pas être décontenancés par leur nouvel environnement. Cela dit, il est possible de donner à chaque école un cachet local. Toutes les décisions concrètes concernant chaque école sont prises par la commune.

Tableau A3.1 Les matières enseignées

Plan de répartition des cours		Classe:									Minimum	Recommandé	
Nombre de cours (60) minutes par an		Kg.kl.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	1. - 9. Kl.	1. - 9. Kl.
Science	Nombre minimal de cours				1000			955			1320		
Humaines	Danois		300	270	240	180	180	180	180	180	180		1890
	Anglais				60	60	90	90	90	90	90		570
Nombre recommandé	Allemand / Français								90	120	120		330
De cours par an	Histoire				30	30	30	60	60	60	30		300
	Religion		60	30	30	30	30	60		30	30		300
	Education Civique									60	60		120
Matières	Nombre minimal de cours				560			515			790		
Scientifiques	Mathématiques		150	150	150	120	120	120	120	120	120		1170
	Science		30	30	60	60	60	60					300
Nombre recommandé	Géographie								60	60			120
De cours par an	Biologie								60	60	30		150
	Physique / Chimie								60	60	90		210
Matières pratiques et	Nombre minimal de cours				430			690			325		
D'expression artistique	Education physique		30	60	60	90	90	90	60	60	60		600
	Musique		30	60	60	60	30	30					270
	Art		30	60	60	60	30						240
Nombre recommandé	Travaux manuels	}											
	Travail du bois					60	120	120	90				390
	Economie domestique												
Matières en option									60	60		120	
Klassens tid	Nombre minimal de cours				70			70			85		
Klassens tid			30	22,5	22,5	22,5	2,5	30	30	30	30		240
Nombre minimal de cours					2060			2230			2520	6810	
Basis numbers of lessons pr. Year			600	600	660	660	660	660	660	660	660		660
Jardin d'enfants nombre minimal de cours		600											
10. Classe nombre minimal de cours		840											
													Recommended lessons
Nombre minimal de cours	Danois (1. - 3. Kl.)							810					
Nombre minimal de cours	Mathématiques (1. - 3. Kl.)							450					

Le programme scolaire

L'administration centrale de la *Folkeskole* est confiée à un département spécifique du ministère de l'Éducation. Le Parlement danois décide des finalités d'ensemble de l'éducation et le Ministre de l'Éducation fixe les objectifs à atteindre dans chaque matière enseignée. Depuis 2003, le ministre de l'Éducation définit des objectifs obligatoires pour les diverses

classes (objectifs de seuil). Les objectifs de seuil reflètent le nombre de cours souhaités, la structure des matières enseignées et la progression des études.

Les objectifs définitifs et les objectifs de seuil constituent les objectifs communs de l'enseignement, tels que déterminés par le ministère. Ensemble, ils indiquent quelles doivent être les réalisations de l'enseignement, autrement dit quelles connaissances et quelles compétences les élèves devront avoir acquis dans une matière et un sujet donnés au terme de leur scolarité et à la fin d'un seuil particulier.

Les objectifs définitifs représentent les objectifs à long terme qui jalonnent la totalité du programme des études alors que les objectifs de seuil sont des objectifs à court terme. Ces derniers servent à planifier et évaluer l'enseignement, à instaurer un dialogue et à évaluer les avantages que l'élève reçoit de l'instruction dispensée. Le ministère de l'Éducation publiera des directives à caractère non obligatoire qui définiront le contenu de l'enseignement.

Nouvel élément de la hiérarchie éducative (2003), la collectivité locale doit élaborer les normes requises pour assurer la progression et la continuité de l'enseignement en vue de la réalisation des objectifs définitifs et de seuil. Les enseignants s'en serviront pour planifier leur enseignement et établir une coopération dans les matières et les programmes transversaux afin de favoriser le développement des élèves et la satisfaction de leurs besoins. Autres précisions : la possibilité pour la collectivité locale d'approuver les normes recommandées par le conseil scolaire ; et le projet du ministre de l'Éducation de publier des normes facultatives.

Il incombe aux communes et aux écoles de décider quelle approche mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Enfin, chaque enseignant choisit les méthodes pédagogiques adaptées ainsi que les manuels et le matériel parmi ceux qui ont reçu l'approbation du conseil d'école.

Pas d'échec scolaire

La *Folkeskole* danoise n'est pas orientée vers l'examen. L'important est que l'élève suive la classe avec ses condisciples de même âge. L'échec scolaire y est un quasi inexistant. Dans sa section 12, la Loi sur la *Folkeskole* rend possible le redoublement - avec le consentement des parents - si la mesure est motivée par une longue absence de l'enfant ou d'autres raisons. Les enfants ont le choix de fréquenter une classe préscolaire. Si un enfant ne semble pas prêt à la fin de l'année à entrer à l'école, il peut demeurer un an de plus en préscolaire.

Le système des maîtres de classe

La notion du maître de classe est fortement enracinée dans la tradition scolaire danoise. Le maître de classe est, parmi tous les enseignants, celui qui est responsable au premier chef de suivre et de soutenir la formation des élèves sur le plan académique comme sur le plan de leur développement social. C'est le maître de classe qui assure la cohérence et la progression de l'enseignement dispensé en classe. Le rôle qu'il joue auprès des élèves et dans le cadre de la coopération école foyer est central. Les tâches du maître de classe sont énumérées dans la Loi sur la *Folkeskole*. Il exerce des fonctions de coordination dans l'organisation de l'enseignement, et notamment de l'enseignement interdisciplinaire et des matières obligatoires. Le maître de classe planifie et organise l'enseignement en coopération avec les autres enseignants de la classe. Il joue, enfin, un rôle de premier plan quand il s'agit de s'ajuster aux contraintes de l'enseignement différencié et d'évaluer les avantages que les élèves retirent de l'enseignement.

Les défis à relever par chacun - L'enseignement différencié - La formation des équipes

La *Folkeskole* est une école non sélective. Les classes y sont constituées en prenant en compte l'âge des élèves et non leur niveau dans les diverses matières. Pour offrir à tous les jeunes les meilleures possibilités de se développer harmonieusement et d'acquérir le maximum de connaissances, la *Folkeskole* s'appuie sur le principe de l'enseignement différencié. L'enseignement y est organisé de manière à renforcer et à développer les intérêts des élèves, leurs qualifications et leurs exigences et à leur proposer des expériences et des situations communes qui les préparent à mener à bien leurs tâches en coopérant les uns avec les autres. Par ailleurs, la Loi sur la *Folkeskole* permet de proposer aux élèves des défis adaptés grâce à l'enseignement en équipe qui leur est dispensé pendant une partie du temps ; cette pratique permet de prendre en compte la situation de départ effective des élèves, id. leur niveau actuel de développement et leurs besoins. Les récents changements de la législation (2003) ont encore accru les possibilités de dispenser l'enseignement à des équipes de taille différente, en fonction des capacités et des styles d'apprentissage.

L'évaluation formative

De la 1^{re} à la 7^e classe, l'information est donnée par écrit ou oralement, ce qui est le cas le plus fréquent, lors de réunions auxquelles participent les trois parties prenantes - l'élève, les parents et le maître de classe. De la huitième à la dixième classe, le système d'information comprend un rapport

écrit établi au moins deux fois par an et indiquant les résultats de l'élève, tant sur le plan académique que de l'application. La formule ne concerne que les matières retenues dans l'examen de fin d'études, lequel est noté sur la base d'un barème de 13 points.

De plus, plusieurs autres réunions ont lieu tout au long de la scolarité primaire et secondaire de premier cycle dans une optique plus sociale et plus orientée vers les progrès accomplis.

Les examens de fin d'études

Il existe deux niveaux d'examen : l'un à la fin de la 9^e année, l'autre à la fin de la 10^e année. Les règles normalisées qui s'appliquent à tous les examens assurent l'uniformité des épreuves dans tout le pays. Pour les mêmes motifs, les questions écrites sont élaborées et notées à l'échelon central. Les examens ne sont pas obligatoires. L'élève est libre de décider s'il souhaite ou non s'y présenter, après consultation de l'école (dans la pratique, de ses maîtres) et de ses parents. Chaque matière soumise à l'examen est notée à part : les résultats ne peuvent être cumulés pour conférer une note moyenne.

Autres formes d'évaluation

En 9^{ème}, les élèves sont tenus d'élaborer et de réaliser un travail, qui consiste en un projet interdisciplinaire, principalement axé sur l'histoire et l'instruction civique. Le projet est soumis à deux évaluations, l'une fondée sur un barème de notation en 13 points, l'autre sur un rapport écrit. Si l'élève le souhaite, il peut être fait mention de l'évaluation du projet dans le certificat de fin d'études.

L'éducation des enfants ayant des besoins particuliers

L'éducation spéciale est organisée de plusieurs manières. Dans la plupart des cas, l'élève demeure dans sa classe à l'école ordinaire et bénéficie, en complément de l'enseignement général, d'un enseignement spécial dans une ou plusieurs matières. Mais il peut arriver qu'il suive une éducation spéciale qui le dispense de participer à l'enseignement ordinaire dans une ou plusieurs matières. Il peut aussi fréquenter une classe spéciale dans une école ordinaire ou encore un établissement spécial. Enfin, l'élève peut être inscrit dans une classe ordinaire ou une classe spéciale mais suivre un enseignement dans les deux classes. Les classes spéciales existent à l'intention des enfants souffrant de déficiences intellectuelles, de dyslexie, de handicaps visuels, de problèmes d'audition, ou des élèves présentant un handicap physique.

Coopération entre l'école et le foyer

La *Folkeskole* danoise doit remplir ses missions en coopération avec les parents d'élèves. La Législation la régissant est très claire à cet égard : elle exige que l'école et les parents coopèrent et que les élèves ainsi que les parents soient régulièrement informés de ce que l'école pense de la manière dont chaque élève tire profit de l'enseignement qui lui est dispensé. On entend par « régulièrement » au moins deux fois par an, l'information donnée se référant explicitement au développement personnel et social de l'élève comme à ses résultats scolaires. Un conseil d'établissement doit être mis en place dans chaque école indépendante, l'équipe comptant cinq à sept parents, élus parmi les personnes ayant la garde des enfants qui fréquentent l'école. Ce conseil intervient en se conformant aux objectifs et au cadre fixés par le conseil de la commune et supervise les activités de l'école.

La classe préscolaire facultative

La *Folkeskole* doit offrir une année d'éducation préscolaire. À la demande des parents, l'enfant sera admis dans une classe préscolaire au cours de l'année civile de son sixième anniversaire ou, dans certaines conditions, un an plus tôt ou plus tard. Depuis 2003, les classes préscolaires doivent respecter des objectifs définis à l'échelon central et des directives à caractère obligatoire en matière de programme.

Les installations de loisir à l'école

Conformément à la Loi régissant la *Folkeskole*, les communes peuvent décider de doter les écoles d'installations de loisirs et d'en définir les modalités d'utilisation. Un gestionnaire des loisirs veille à leur bon fonctionnement quotidien en rendant compte au directeur d'école qui en est responsable, tant sur le plan éducatif qu'administratif.

Orientation scolaire et professionnelle

Les activités d'orientation scolaire et professionnelle et la sensibilisation au marché du travail ont pour but de conférer à chaque élève une connaissance générale des possibilités éducatives et professionnelles existantes et de lui faire prendre conscience de l'intérêt de mener à terme des études. L'enseignement doit permettre aux élèves d'effectuer leurs propres choix en matière d'études et d'activité professionnelle et les aider à comprendre que ces choix comportent un certain nombre de décisions qu'ils doivent prendre en fonction de leurs exigences, de leurs besoins, de leurs attitudes et de leurs possibilités sociales. L'orientation scolaire et

professionnelle et la sensibilisation au marché du travail sont obligatoires tout au long de la scolarité. À partir de la 6e, les élèves bénéficient d'une orientation personnalisée qui figure dans leur dossier scolaire et les aide à établir un plan d'éducation personnel à la fin de la 9e.

La 10e classe

La 10e est destinée à la catégorie d'élèves qui, après avoir terminé leur 9e, n'ont pas encore pris de décision quant à leur itinéraire éducatif futur. Avant de passer dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle, ces élèves se voient donc offrir une période de temps supplémentaire qui leur permettra de perfectionner leurs compétences thématiques ou personnelles et ainsi de prendre confiance dans leur choix et leur aptitude à mener à bien des études plus poussées. La moitié du temps est consacrée à des cours obligatoires de danois, de mathématiques et d'anglais, l'autre moitié à diverses matières que l'élève choisit en fonction de son projet éducatif. Ce faisant, l'élève est invité à construire des passerelles en direction de l'enseignement secondaire de deuxième cycle. L'enseignement a lieu dans une *Folkeskole* ou dans un centre spécial qui rassemble les 10èmes classes de la région.

Bibliothèques scolaires

Chaque *Folkeskole* dispose d'une bibliothèque, centre de services pédagogiques intégré au fonctionnement de l'école, qui établit des liens de coopération avec la bibliothèque publique. La bibliothèque scolaire met à la disposition des maîtres et des élèves des ouvrages destinés à leurs lectures de loisir.

Les bibliothécaires scolaires et les autres intervenants, notamment les personnes possédant des compétences spéciales dans les médias et l'informatique, sont des enseignants qualifiés et font partie du personnel de l'école. La bibliothèque scolaire continue d'avoir pour fonction principale de prêter des livres et des matériels aux élèves et aux maîtres et de leur dispenser les conseils et l'assistance dont ils ont besoin. Mais elles offrent aussi la possibilité de se familiariser avec d'autres médias et d'utiliser de nouveaux outils, comme Internet. La bibliothèque scolaire fonctionne, au sein de l'école, comme un « centre d'apprentissage ouvert ».

La médiathèque des enseignants

Chaque comté a mis en place une médiathèque à l'intention des enseignants et plusieurs communes en ont également créée une. Ces centres desservent les *Folkeskolen*, les écoles privées et les *gymnasiums* du comté.

Les centres communaux se consacrent en particulier à la *Folkeskole*. Ils remplissent diverses fonctions : prêts de livres, consacrés notamment à l'éducation, et de matériels pédagogiques ; information sur ce matériel ; fourniture d'une assistance technique aux enseignants pour la production de leur propre matériel ainsi qu'aux écoles et aux autres établissements éducatifs ; organisation d'expositions, d'ateliers sur les médias et de cours de formation continue aux enseignants.

La formation des enseignants

À l'heure actuelle, 18 écoles normales (collèges d'éducation) assurent la formation des enseignants dans tout le pays. Ces établissements forment les maîtres de toutes les *Folkeskolen*. Le Danemark pratique un système unifié de formation des maîtres qui couvre toute la période de la scolarité obligatoire. Certains aspects sont caractéristiques du système danois, notamment l'étendue du programme, l'étude approfondie de quatre matières et l'intégration de la théorie et de la pratique réalisée au travers de l'enseignement de la didactique, de la psychologie, des sujets abordés et des méthodes pédagogiques utilisées. Les conditions d'admission dans les écoles normales sont comparables à celles des universités. La formation dure quatre ans et comprend 24 semaines de stages pédagogiques.

Les élèves bilingues

Les élèves bilingues suivent l'enseignement de la *Folkeskole* sur un pied d'égalité avec les autres élèves. Pour renforcer leur connaissance du danois, ils bénéficient d'une stimulation linguistique dès l'âge de 3 ans, adaptée à leurs besoins. Si l'élève bilingue a besoin d'instruction de base en danois, il peut être envoyé dans une classe d'accueil, suivre un enseignement par équipes, voire individuel. Les élèves bilingues qui suivent l'enseignement ordinaire mais ont besoin d'un soutien spécial peuvent recevoir un enseignement supplémentaire du danois comme deuxième langue. Les élèves venus de l'UE, de l'Espace économique européen, ou des Îles Féroé et du Groenland, peuvent suivre un enseignement dans leur langue maternelle.

Annexe 4 Les écoles privées au Danemark

Il existe depuis longtemps, au Danemark, des écoles privées qui bénéficient de subventions importantes de l'État. Cette tradition découle en grande partie des idées et des initiatives de N.F.S. Grundtvig - pasteur, poète et homme politique (1783 -1872) - et de Christian Kold, enseignant (1816-1870). En se fondant sur leur conception d' « une école pour la vie fondée sur la parole vivante », la première « école secondaire populaire » pour adultes a été créée en 1844 et la première « école libre » pour enfants, école privée indépendante, s'est ouverte en 1852. Ces établissements avaient, en particulier, pour objet de servir la population rurale.

Les idées de Grundtvig et Kold ont exercé une grande influence sur la pensée politique de leur époque, à tel point qu'elles ont été inscrites dans la Constitution démocratique adoptée par le Danemark en 1849. Celle-ci stipule que l'enseignement doit être général et obligatoire, sans imposer la fréquentation obligatoire de l'école.

Au Danemark, tous les enfants âgés de 7 à 16 ans doivent recevoir une éducation mais, à condition que soient respectées certaines normes minimales, les parents pouvant décider de les faire instruire :

1. Dans l'école communale financée par les fonds publics,
2. Dans une école privée,
3. Ou encore la maison.

Nombre d'écoles et d'élèves

Près de 12 % des enfants d'âge à suivre l'enseignement de base (y compris la classe préscolaire facultative et celle de 10e) fréquentent les écoles privées. En 2001, environ 80 000 enfants ont fréquenté 462 écoles privées tandis que 575 000 élèves étaient accueillis dans les 1 725 écoles communales.

Types d'écoles

Les écoles privées danoises se répartissent *grosso modo* entre les catégories suivantes :

- petites écoles "grundtvigiennes" indépendantes, implantées dans les zones rurales ;
- écoles secondaires de premier cycle orientées vers l'entrée dans l'enseignement supérieur ;
- écoles religieuses ou congrégationalistes ;
- écoles « libres » expérimentales ;
- écoles ayant des objectifs pédagogiques particuliers, telles que les écoles Steiner ;
- écoles destinées aux enfants de la minorité germanophone ;
- écoles pour les enfants immigrés.

L'essentiel est que les écoles privées soient reconnues et bénéficient d'un financement public, quels que soient les principes idéologiques, politiques ou ethniques qui ont motivé leur création.

Certaines écoles privées sont très anciennes, d'autres assez récentes, et il continue de s'en créer. Autre précision : leur dimension est généralement plus petite que celle des écoles communales.

Législation

Tous les partis qui siègent au Parlement danois souhaitent que la loi garantisse l'aide financière aux écoles privées, en partie parce qu'ils estiment que les écoles communales ne peuvent que bénéficier de l'expérience et de la concurrence des écoles privées.

Les règles concernant le soutien financier sont très précises alors que celles qui régissent le contenu de l'enseignement sont très générales. Les écoles peuvent solliciter, si elles en ont besoin, les conseils du ministère et ce dernier a la possibilité d'entreprendre des actions spéciales toutes les fois que cela est nécessaire.

Contenu de l'enseignement

L'on attend de l'enseignement privé qu'il soit à la hauteur de celui dispensé par les écoles communales. Le ministère de l'Éducation autorise les écoles privées à utiliser l'examen de fin d'études de l'école communale et

exerce de ce fait une forme indirecte de contrôle de la qualité. Toutefois, il n'appartient à aucune autorité officielle mais aux parents d'élèves de chaque école privée de vérifier que les résultats correspondent aux exigences des écoles communales.

Ce sont les parents eux-mêmes qui doivent choisir un inspecteur chargé de vérifier le niveau des élèves en danois, en arithmétique, en mathématiques et en anglais. Si les connaissances de l'élève s'avèrent insuffisantes, l'inspecteur doit en informer le conseil municipal qui peut alors assigner l'enfant à un autre établissement. Les parents qui ne sont pas satisfaits d'une école privée peuvent mettre leur enfant dans une autre école privée ou une école communale, cette dernière étant toujours tenue de l'accueillir.

Dans certains cas extraordinaires, le ministère de l'Éducation peut mettre en place une surveillance spéciale d'une école, par exemple s'il y a lieu de croire que l'enseignement du danois y est si médiocre que les enfants risquent de ne pas être en mesure de mener une existence normale dans la société danoise.

Depuis quelques années, la tendance est à la décentralisation du système de l'école communale donc à l'adoption d'un « modèle d'école libre » tout en restant dans le cadre de la *Folkeskole*. D'une façon générale, la structure du programme des écoles communales est la même dans l'ensemble du pays. Mais, une grande marge de différenciation existe en fonction des décisions de la collectivité locale. La Loi de 1989 sur la *Folkeskole* a confié la responsabilité de nombreuses décisions aux nouveaux conseils d'école au sein desquels les parents d'élèves sont majoritaires. La Loi offre aussi aux parents la possibilité de choisir librement l'école de leurs enfants, au sein de leur district scolaire.

Le système des subventions publiques

Les écoles privées reçoivent une subvention (par élève et par année), pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Celles-ci correspondent, en principe, au montant des dépenses publiques des écoles communales diminué des droits de scolarité acquittés par les parents. L'objectif est de garantir que les dépenses publiques des écoles communales et privées évoluent dans le même sens.

Crédits de fonctionnement

En 2002, la subvention moyenne couvrant les dépenses de fonctionnement s'élevait par élève et par an à environ 35 200 couronnes danoises, et les droits moyens acquittés par les parents à 7 600 couronnes

danoises. La subvention effective par élève varie d'une école à l'autre, en fonction de trois facteurs :

- La taille de l'école (nombre d'élèves),
- La répartition des élèves par âge,
- L'ancienneté des enseignants.

Une école de grande taille, dotée d'élèves et d'enseignants relativement jeunes, reçoit une subvention unitaire annuelle faible tandis que des subventions unitaires importantes sont attribuées aux petites écoles dont les élèves et les enseignants sont plus âgés.

Le processus de distribution des subventions s'appuie sur une formule de calcul informatique régie par la loi, certaines réglementations du ministérielles (qui a élaboré, en particulier, un modèle mathématique spécial) et quelques paramètres clés de référence.

Subventions spéciales

Il existe aussi certaines subventions spéciales, notamment celles qui couvrent les dépenses liées à l'éducation des élèves ayant des difficultés d'apprentissage ou d'autres difficultés particulières. C'est le ministère de l'Éducation qui attribue ces subventions après examen de chaque cas. Les écoles qui accueillent les enfants issus de la minorité germanophone au sud du Jutland perçoivent une autre subvention spéciale parce que l'enseignement y est dispensé en danois et en allemand. Dernière précision : les écoles administrent elles-mêmes certaines subventions spéciales. Cela est le cas de la subvention supplémentaire attribuée à la minorité germanophone que nous venons d'évoquer et des crédits couvrant les dépenses afférentes aux transports des élèves et aux places gratuites.

Crédits à la construction

L'école perçoit une subvention forfaitaire par élève pour couvrir le loyer, l'entretien, la construction, etc. ainsi qu'une subvention destinée à financer les activités de loisir, fondée sur le nombre d'élèves qui y participent entre le niveau préscolaire et la 3^e année.

Subvention forfaitaire

Toutes les subventions (à l'exception de celles qui couvrent le transport des élèves et les places gratuites), sont attribuées sous forme d'une somme forfaitaire unique, qui ne dépend pas des dépenses effectives. Tant que cette subvention forfaitaire sert à réaliser les objectifs académiques et scolaires,

l'école peut dépenser l'argent à sa guise (et fixer les droits de scolarité) en fonction de ses propres priorités.

Conditions d'allocation des subventions

Pour pouvoir bénéficier du financement public, les écoles doivent avoir une taille minimale. Elles doivent accueillir au moins 28 élèves par classe de la 1^{re} à la 7^e année, mais seulement 12 au cours de la première année et 20 pendant la deuxième.

En outre, l'école doit s'autogérer en se dotant d'un conseil d'administration responsable devant le ministère de l'Éducation et de règles régissant l'utilisation des avoirs nets en cas de liquidation. Les fonds de l'école ne doivent être utilisés qu'à son profit et pour les activités qui lui sont propres. Une école ne peut être la propriété d'une personne privée et ne doit pas être gérée à des fins lucratives. Enfin, les écoles doivent être en mesure de s'autofinancer partiellement. En 2002, le montant de ce financement représentait environ 4 400 couronnes danoises par an.

Le financement communal conjoint

L'éducation au niveau de l'école de base incombe, en principe, à la commune. Mais comme certains élèves fréquentent l'école privée, la commune réalise des économies. En conséquence, elle doit rembourser à l'État une part non négligeable des subventions reçues. En 2002, le taux du remboursement communal représentait environ 26 800 couronnes danoises par élève.

Les écoles secondaires de deuxième cycle privées

Les écoles privées secondaires de deuxième cycle bénéficient du même système de subventions publiques que les écoles de base privées. Ces établissements sont au nombre de 20 environ et accueillent 6 % des élèves du deuxième cycle secondaire. Elles diffèrent des écoles de base privées dans la mesure où le contenu de leur enseignement est régi par les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux écoles communales, ce qui tient au fait que les unes et les autres préparent au même examen final, id. l'examen de fin d'études secondaires de deuxième cycle (le « *studentereksamen* »).

Écoles privées et communales

Tableau A4.1 Effectifs

Année scolaire	Écoles communales	Écoles privées	Total	% dans les écoles privées
1982/83	696,318	61,618	757,936	8.13
1983/84	674,182	62,962	737,144	8.54
1984/85	657,734	64,774	722,508	8.97
1985/86	642,792	66,372	709,164	9.36
1986/87	629,309	67,075	696,384	9.63
1987/88	608,815	67,087	675,902	9.93
1988/89	587,401	67,529	654,930	10.31
1989/90	567,049	67,039	634,088	10.57
1990/91	549,262	67,361	616,622	10.92
1991/92	536,822	66,130	602,952	10.97
1992/93	525,742	67,311	593,053	11.35
1993/94	516,988	67,077	584,065	11.49
1994/95	512,415	67,704	580,119	11.67
1995/96	513,695	68,095	581,790	11.70
1996/97	519,964	70,468	590,432	11.93
1997/98	592,202	71,391	600,593	11.89
1998/99	541,187	72,916	614,103	11.87
1999/00	551,567	75,630	627,197	12,05
2000/01	563,576	76,053	639,629	11,89
2001/02	575,492	80,111	655,603	12,21

Questionnaire sur la qualité des publications de l'OCDE

Nous voudrions savoir si nos publications répondent à vos souhaits en matière de présentation et de contenu éditorial. Nous souhaiterions recueillir vos réactions et commentaires pour d'éventuelles améliorations. Merci de prendre quelques minutes pour compléter ce questionnaire. Les réponses sont échelonnées de 1 à 5 (1 = médiocre, 5 = excellent).

Faxez ou postez votre réponse avant le 31 décembre 2004 et vous serez inscrit automatiquement sur la liste des gagnants potentiels à l'abonnement d'un an au magazine **L'Observateur de l'OCDE**.

A. Présentation et mise en pages

1. Que pensez-vous de la présentation et de la mise en pages du point de vue :

	Médiocre		Convenable		Excellent
Lisibilité (caractères, ou fonte)	1	2	3	4	5
Structure du livre	1	2	3	4	5
Tableaux statistiques	1	2	3	4	5
Graphiques	1	2	3	4	5

B. Impression et reliure

2. Que pensez-vous de la qualité de l'édition imprimée ?

Qualité de l'impression	1	2	3	4	5
Qualité du papier	1	2	3	4	5
Type de reliure	1	2	3	4	5
J'utilise surtout la version électronique	<input type="checkbox"/>				

3. Quel type de support préférez-vous pour les publications en général ?

Livre CD Livre électronique (PDF) via Internet Combinaison de supports

C. Contenu

4. Considérez-vous le contenu de cette publication précis et à jour ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

5. Les titres de chapitres, têtes et sous-titres sont-ils ?

Clairs Oui Non
Significatifs Oui Non

6. Comment évaluez-vous le style de la publication (langue, syntaxe, grammaire) ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

D. En général

7. Avez-vous d'autres commentaires à ajouter sur la publication ?

.....
.....
.....

Dites-nous qui vous êtes :

Nom : E-mail :

Fax :

A quelle catégorie appartenez-vous ?

Organisations intergouvernementales Organisations non gouvernementales Travailleur indépendant
Étudiant Universitaire Fonctionnaire Politicien Secteur privé

Nous vous remercions d'avoir complété le questionnaire. Vous pouvez faxer vos réponses au (33-1) 49 10 42 81 ou les envoyer par courrier à l'adresse suivante :

Questionnaire qualité PAC/PROD, Division des publications de l'OCDE
23, rue du Dôme – 92100 Boulogne-Billancourt – France.

Titre : Danemark : Les enseignements de PISA 2000

* *Nota bene* : Cette offre ne concerne pas le personnel de l'OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 2004 03 2 P) ISBN 92-64-01793-3 – n° 53728 2004