



*Apprendre et vivre
la démocratie*

Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique



Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe

**Etude paneuropéenne
des politiques d'éducation
à la citoyenneté démocratique**

Edition anglaise :

All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies

ISBN 92-871-5608-5

Cet ouvrage est publié dans le cadre de l'Année européenne de la citoyenneté par l'éducation : «Apprendre et vivre la démocratie».

Les opinions exprimées dans la présente étude sont celles des auteurs, et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, archivée dans un système de recherche informatique ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – électronique (CD Rom, Internet, etc.), mécanique, par photocopie, par enregistrement ou autre – sans l'autorisation préalable de la Division des publications, Direction de la communication et de la recherche.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5607-7

© Conseil de l'Europe, mai 2005

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Préface | 9 |
| Partie I: Les politiques de l'ECD en Europe – Une synthèse César Birzéa | |
| 1. L'étude paneuropéenne des politiques de l'ECD | 13 |
| 1.1. Le contexte de l'étude | 13 |
| 1.2. Conception et méthodologie du projet de recherche | 14 |
| 2. Le cycle de la politique de l'ECD | 19 |
| 2.1. La politique, les politiques et la pratique | 20 |
| 2.2. L'ECD en termes de politiques publiques | 22 |
| 2.3. Modèles de processus politiques de l'ECD en Europe | 25 |
| 3. Trois arènes politiques interconnectées pour l'ECD : la politique voulue, la politique définie et la politique appliquée | 31 |
| 3.1. Politique voulue : le niveau des déclarations d'intention | 31 |
| 3.1.1. <i>Le discours politique sur l'ECD en Europe</i> | 32 |
| 3.1.2. <i>Programmes de mise en œuvre de la politique</i> | 33 |
| 3.2. Politique définie : le contexte d'élaboration de la politique | 34 |
| 3.2.1. <i>Instruments réglementaires</i> | 34 |
| 3.2.2. <i>Place de l'ECD dans le curriculum formel</i> | 35 |
| 3.3. La politique appliquée : le défi de la pratique | 38 |
| 3.3.1. <i>Enseignants et méthodes d'enseignement</i> | 39 |
| 3.3.2. <i>Organisation scolaire</i> | 40 |
| 3.3.3. <i>Apprentissage tout au long de la vie</i> | 43 |
| 4. Macropolitique et micropolitique : points de vue des praticiens et des acteurs | 47 |
| 5. Les politiques de l'ECD en Europe : pour un développement participatif de la politique en matière d'éducation | 53 |
| 5.1. Le cadre de la politique d'éducation au sein du Conseil de l'Europe | 53 |
| 5.2. Les processus de politique éducative | 54 |
| Annexe I. La signification du concept de citoyenneté dans divers contextes culturels | 57 |
| Annexe II. Place de l'ECD dans le curriculum formel en Europe | 59 |

Partie II : Synthèse des six études régionales

| | |
|---|----|
| 1. Introduction | 71 |
| 1.1. Education à la citoyenneté démocratique (ECD) | 71 |
| 1.2. Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) | 73 |
| 1.2.1. <i>Synthèse paneuropéenne</i> | 73 |
| 1.2.2. <i>Etudes régionales</i> | 74 |
| 1.2.3. <i>Rapports nationaux (Etats membres)</i> | 75 |
| 1.3. Synthèse des six études régionales | 75 |
| 2. Synthèse pour la région d'Europe de l'Ouest – David Kerr | 79 |
| 2.1. Contexte et buts | 79 |
| 2.1.1. <i>Caractéristiques communes de la région d'Europe de l'Ouest</i> | 80 |
| 2.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD | 81 |
| 2.2.1. <i>Axes moteurs des politiques d'ECD</i> | 81 |
| 2.2.2. <i>L'ECD et les politiques d'éducation</i> | 82 |
| 2.2.3. <i>Définition et approche de l'ECD</i> | 83 |
| 2.3. Mise en œuvre de l'ECD | 85 |
| 2.4. Principaux défis pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD | 85 |
| 2.4.1. <i>Le problème de l'écart entre politique et pratique</i> | 86 |
| 2.4.2. <i>Le problème de la participation des élèves</i> | 86 |
| 2.4.3. <i>Le problème de la formation des enseignants</i> | 87 |
| 2.4.4. <i>Le problème du contrôle et de l'assurance qualité</i> | 88 |
| 2.5. Conclusion | 89 |
| 3. Synthèse pour la région d'Europe du Nord – Rolf Mikkelsen | 91 |
| 3.1. Contexte et buts | 91 |
| 3.1.1. <i>Caractéristiques de la région d'Europe du Nord</i> | 91 |
| 3.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD | 92 |
| 3.2.1. <i>Définition et approche de l'ECD</i> | 93 |
| 3.3. Mesures clés pour mettre en œuvre l'ECD | 94 |
| 3.4. Principaux défis pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD | 96 |
| 3.4.1. <i>Mettre l'accent sur les valeurs, les compétences et la participation</i> | 96 |
| 3.4.2. <i>Utiliser davantage l'Internet</i> | 97 |
| 3.4.3. <i>Former les enseignants</i> | 97 |
| 3.4.4. <i>Contrôle et évaluation de l'ECD</i> | 98 |

| | |
|--|------------|
| 3.5. Conclusion | 98 |
| 4. Synthèse pour la région d'Europe centrale – Milan Pol | 99 |
| 4.1. Contexte et buts | 99 |
| 4.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD | 100 |
| 4.3. Caractéristiques principales de la mise en œuvre de l'ECD | 105 |
| 4.4. Principaux problèmes concernant l'ECD | 107 |
| 4.5. Conclusion | 108 |
| 5. Synthèse pour la région d'Europe de l'Est – Isak Froumin | 109 |
| 5.1. Contexte général du développement de l'ECD | 109 |
| 5.2. Contexte éducatif du développement de l'ECD | 110 |
| 5.3. Développement des politiques d'ECD | 111 |
| 5.4. Définition de l'ECD | 112 |
| 5.5. La place de l'ECD dans le curriculum | 113 |
| 5.5.1. <i>Curriculum formel</i> | 113 |
| 5.5.2. <i>Le programme non formel et l'enseignement des valeurs</i> <i>(vospitanie)</i> | 115 |
| 5.6. Approches et difficultés de la mise en œuvre de l'ECD | 116 |
| 5.6.1. <i>La mise en œuvre de l'ECD dans l'éducation formelle</i> .. | 116 |
| 5.7. Conclusion | 118 |
| 6. Synthèse pour la région d'Europe du Sud – Bruno Losito | 119 |
| 6.1. Contexte et buts | 119 |
| 6.2. Développement des politiques d'ECD : caractéristiques communes | 119 |
| 6.2.1. <i>La réforme du système éducatif scolaire</i> | 120 |
| 6.2.2. <i>Une signification plus large de l'ECD</i> | 120 |
| 6.2.3. <i>D'avantage de possibilités de participation dans la gestion</i> <i>de l'école</i> | 121 |
| 6.3. Le développement et la mise en œuvre des politiques d'ECD : trois grands défis et un risque majeur | 121 |
| 6.3.1. <i>Le défi de la participation</i> | 123 |
| 6.3.2. <i>Le défi du contrôle et de l'assurance qualité</i> | 124 |
| 6.3.3. <i>Le défi de la formation des enseignants</i> | 126 |
| 6.3.4. <i>Le risque d'une «rhétorique de l'ECD»</i> | 127 |
| 6.4. Conclusion | 128 |
| 7. Synthèse pour la région d'Europe du Sud-Est – Mitja Sardoc | 129 |
| 7.1. Contexte et buts | 129 |

| | |
|---|-----|
| 7.2. Caractéristiques communes et principaux enjeux de la diversité | 130 |
| 7.2.1. <i>La décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires</i> | 131 |
| 7.2.2. <i>L'égalité des chances en matière d'éducation</i> | 132 |
| 7.2.3. <i>Les droits de l'homme</i> | 133 |
| 7.2.4. <i>L'intégration</i> | 133 |
| 7.3. Caractéristiques de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques d'ECD | 134 |
| 7.4. Principaux défis pour l'ECD | 136 |
| 7.4.1. <i>La création d'un secteur pérenne de formation des enseignants en ECD</i> | 136 |
| 7.4.2. <i>L'élaboration de manuels et autres ressources pédagogiques de qualité</i> | 136 |
| 7.4.3. <i>Le développement d'une culture démocratique à l'école</i> | 137 |
| 7.4.4. <i>Le renforcement de la coopération entre les autorités éducatives et les ONG</i> | 137 |
| 7.5. Conclusion | 137 |

Auteurs de l'étude

César Bîrzéa (Roumanie)

David Kerr (Royaume-Uni)

Rolf Mikkelsen (Norvège)

Isak Froumin (Fédération de Russie)

Bruno Losito (Italie)

Milan Pol (République tchèque)

Mitja Sardoc (Slovénie)

Contribution initiale de Cameron Harrison (Royaume-Uni) et Bernd Baumgartl (Autriche).

Coordination pour le Conseil de l'Europe : Angela Garabagiu, administratrice, DG IV.

Préface

L'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) est devenue un but commun des politiques de l'éducation en Europe à la fin des années 1990. L'ECD a été fermement soutenue au niveau politique mais beaucoup moins au niveau des engagements concrets pris par les gouvernements. Il a donc fallu entreprendre une étude des politiques en vigueur et analyser le fossé entre les politiques et la pratique. Il s'agissait de dégager les tendances générales et de formuler des recommandations et idées d'action spécifiques.

L'étude paneuropéenne sur les politiques d'ECD a été lancée en 2002 et avait pour objectif principal de dresser un tableau des politiques nationales d'ECD en Europe. Elle a mis à contribution un grand nombre d'experts de toute l'Europe. Il convient de remercier tout particulièrement les auteurs : M. César Birzea (Roumanie), M. David Kerr (Royaume-Uni), M. Rolf Mikkelsen (Norvège), M. Isak Froumin (Fédération de Russie), M. Bruno Losito (Italie), M. Milan Pol (République tchèque) et M. Mitja Sardoc (Slovénie), avec le concours initial de M. Cameron Harrison (Royaume-Uni) et de M. Bernd Baumgartl (Autriche). Les coordinateurs de l'ECD dans les Etats membres ont joué un rôle important en fournissant aux auteurs des informations leur permettant d'évaluer précisément l'étendue des politiques d'ECD. Quatre questions clés ont été posées :

- quelles sont les politiques existantes ?
- quelles sont les mesures de mise en œuvre existantes ?
- quel est le point de vue des praticiens ?
- dans quel contexte s'élaborent les politiques ?

Les pays ont été groupés par régions afin de simplifier le processus de collecte des données. Bien que les régions puissent avoir des caractéristiques différentes, une même méthode de travail a été employée dans tous les cas. Les études se sont appuyées sur des documents d'orientation, des rapports nationaux émanant des coordinateurs d'ECD et divers autres types de documentation. La qualité des rapports est fonction de la qualité des sources sur lesquelles les auteurs se sont basés et, à cet égard, les différences sont notables, tant au sein d'une même région qu'entre les régions. Toutefois, des caractéristiques communes font le lien entre les situations nationales. Tous les pays, en particulier, attribuent au système éducatif un rôle majeur s'agissant de régler les problèmes socio-économiques, politiques et culturels pressants auxquels les sociétés modernes sont confrontées, et l'ECD fait partie de cet

objectif puisqu'elle couvre des questions telles que la diversité, l'identité, la tolérance, les droits et les responsabilités. D'une manière générale, on peut tirer de l'étude trois grandes conclusions :

- il existe un véritable fossé entre les déclarations et la pratique ; la situation présente deux risques : ne tenir aucun compte des déclarations d'intention, d'une part, et ne pas fournir les ressources adéquates, d'autre part ;
- à l'heure actuelle, le programme d'enseignement formel est le principal « pilier » de l'ECD, ce qui est dû au fait qu'il existe déjà un programme d'enseignement offrant un cadre tout prêt et permettant de mettre en œuvre une approche structurée, en ce qui concerne plus particulièrement le transfert de connaissances ;
- une approche plus diversifiée allant au-delà du programme d'enseignement et la nécessité de mettre en place des partenariats entre les parties intéressées et les praticiens commencent à se dégager.

Partie I

Les politiques de l'ECD en Europe Une synthèse

César Bîrzéa
Directeur de l'Institut des sciences de l'éducation
Bucarest, Roumanie

1. L'étude paneuropéenne des politiques de l'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD)

1.1. Le contexte de l'étude

A la fin des années 1990, l'un des fruits des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation a été l'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD), qui devint un objectif commun des politiques éducatives en Europe. Deux documents majeurs marquent cette tendance :

- la Résolution adoptée par la Conférence permanente des ministres de l'Education (Cracovie, 15-17 octobre 2000) ;
- la Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres des Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 16 octobre 2002).

Ces deux documents insistent sur le rôle clé de l'ECD en matière de politiques et de réformes de l'éducation. A cet égard, la recommandation du Comité des Ministres est parfaitement claire : en fonction de l'environnement spécifique de chaque système d'éducation, il est recommandé de faire de l'ECD « un objectif prioritaire des politiques et des réformes éducatives ».

Dans ce contexte, un inventaire des politiques nationales de l'ECD en Europe du Sud-Est a été réalisé en 2000-2001. Il intervient dans le cadre de la coopération entre le Pacte de stabilité/Processus de Graz élargi et le Conseil de la coopération culturelle. Les résultats de ce projet ont été bien accueillis par les décideurs politiques, les praticiens et les chercheurs de toute l'Europe.

Il a de ce fait été décidé d'étendre cette approche à l'ensemble des pays européens, en utilisant essentiellement l'instrument de recherche élaboré à l'origine pour l'Europe du Sud-Est.

S'appuyant sur l'inventaire et les résultats du projet ECD du Conseil de l'Europe (1997-2000), l'étude paneuropéenne vise les objectifs suivants :

- identifier les politiques actuelles de l'ECD dans tous les pays européens ;
- dresser un état des lieux des mesures concrètes prises par les gouvernements pour assurer une mise en œuvre efficace de ces politiques ;
- collecter les points de vue d'un échantillon de praticiens et autres acteurs sur la mise en œuvre des politiques de l'ECD dans les pays concernés.

Ces objectifs ont été traduits en trois questions clés communes à tous les participants aux niveaux local, régional et européen :

- quelles sont les politiques de l'ECD existantes ?
- quelles sont les mesures de mise en œuvre qui sont prises ?
- quels sont les points de vue des praticiens et autres acteurs sur les politiques de l'ECD ?

1.2. Conception et méthodologie du projet de recherche

L'objectif principal de l'étude paneuropéenne est de dresser la carte des politiques nationales de l'ECD dans toute l'Europe et de partager les résultats dans l'intérêt d'utilisateurs divers : décideurs, chercheurs, praticiens, tous les acteurs impliqués dans les politiques de l'ECD.

En ce sens, la recherche a considéré trois niveaux d'analyse :

- le niveau national, par l'implication des coordinateurs nationaux de l'ECD¹ et un échantillon de praticiens et d'acteurs ;
- le niveau régional, par le biais de cinq études régionales, similaires à l'inventaire des politiques nationales de l'ECD en Europe du Sud-Est ;
- le niveau paneuropéen, par la présente synthèse.

Cette approche multiniveaux a permis l'emploi d'un vaste éventail de ressources :

- des informations fournies par les coordinateurs nationaux de l'ECD sous la forme de :
 - contributions écrites sur les politiques nationales de l'ECD ;
 - documents législatifs (constitutions, lois et réglementations) ;
 - curricula, manuels et guides méthodologiques ;
 - programmes nationaux pour l'ECD ;
 - articles et études de recherche ;
- des bases de données existantes et des projets d'études comparatives liées à l'ECD (par exemple, l'étude sur l'éducation civique menée par l'IEA², le programme européen d'enquêtes Valeurs (*European Values Survey, EVS*), le projet comparatif CIDREE³ axé sur l'éducation aux valeurs, la base de données Eurydice consacrée aux divers systèmes et programmes éducatifs, l'étude de l'OCDE sur les compétences transcurriculaires, les rapports par pays sur la mise en œuvre du plan d'action de la Décade de l'éducation

1. Les coordinateurs nationaux de l'ECD forment un réseau de contacts nommés par chaque ministère de l'Éducation pour agir en tant que tels dans le cadre du projet ECD du Conseil de l'Europe.

2. *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire).

3. *Consortium of Institutions for Development and Research in Education in Europe* (Consortium des institutions pour le développement et la recherche en éducation en Europe).

aux droits de l'homme (*Human Rights Education Decade* (UNHCHR)), l'étude du Conseil de l'Europe sur la participation à l'école, le projet régional de l'Unesco D@dalos) ;

- des informations sur les points de vue des praticiens et des acteurs avec l'aide de groupes de discussion constitués dans un nombre restreint de pays ; ces activités de recherche qualitative ont été menées par les coordinateurs nationaux de l'ECD.

Le noyau central de cette étude est toutefois constitué par les analyses entreprises au niveau régional. A cet effet, les cinq régions suivantes ont été identifiées :

- Europe du Nord – Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède ;
- Europe de l'Ouest – Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni ;
- Europe du Sud – Andorre, Chypre, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Saint-Marin, Espagne, Turquie ;
- Europe centrale – République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie ;
- Europe de l'Est – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, Fédération de Russie, Ukraine.

Les études dédiées à chacune de ces régions sont publiées séparément. Elles complètent l'analyse entreprise précédemment sur la région de l'Europe du Sud-Est⁴, qui couvrait les pays suivants : Albanie, Bulgarie, Croatie, Kosovo, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Monténégro, Roumanie, Serbie et Slovénie.

Concrètement, l'étude paneuropéenne a soulevé les questions suivantes :

- Quelles sont les politiques officielles de l'ECD en matière d'éducation formelle ? Quels sont les documents existants liés aux politiques de l'ECD ? Quelle est la base législative sur laquelle s'appuient les politiques de l'ECD ?
- Que font les gouvernements pour mettre en œuvre leurs politiques de l'ECD ? Comment traduisent-ils les intentions politiques en actions gouvernementales et quel est le type de ces actions ? Existe-t-il des stratégies de mise en œuvre ? Quels sont les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des politiques ?
- Quel est le point de vue des praticiens à propos des politiques de l'ECD ? Les politiques créent-elles les conditions requises pour la mise en œuvre

4. C. Harrison et B. Baumgartl, *Inventaire des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique et de gestion de la diversité en Europe du Sud-Est*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002, Doc. DGIV/EDU/CIT (2001) 45.

des pratiques? Existe-t-il des dispositions et mécanismes de consultation des acteurs et praticiens?

Les membres du Comité de l'éducation du Conseil de l'Europe et les coordinateurs nationaux de l'ECD ont ensuite validé les données recueillies lors des études régionales. Ils ont été invités à consulter les cinq rapports régionaux⁵ avant de finaliser les études.

Sur un plan général, les résultats obtenus par cette recherche, telle qu'elle était conçue, ont dépassé l'objectif initial. Les études régionales ont ainsi permis d'aborder certaines questions allant au-delà des questions de base mentionnées précédemment :

- Qu'est-ce que la politique de l'ECD et pourquoi nous est-elle indispensable?
- En quoi l'ECD nécessite-t-elle un cadre politique distinctif?
- Quelles sont les différences entre les déclarations de principe et la pratique?
- Quelle est la politique en vigueur à différents échelons du système éducatif?

Vue sous cet angle, l'étude paneuropéenne a prouvé son utilité en produisant au moins deux résultats :

- une description systématique des politiques de l'ECD au sein de l'Europe ;
- une analyse empirique de l'écart de conformité, en l'occurrence des différences entre les déclarations de principe, les intentions politiques et les mesures de mise en œuvre.

En dépit de ces résultats indéniables, l'étude paneuropéenne connaît également certaines limitations importantes :

- la difficulté à déterminer les responsabilités en matière de politiques éducatives, notamment dans les Etats fédéraux ; c'est la raison pour laquelle l'étude porte moins sur les politiques « nationales » et plus sur les différents niveaux de l'Etat (central, fédéral, Länder, régions autonomes) ;
- le fait que les six régions n'aient pas d'identité propre qui se justifie d'un point de vue historique ou culturel ; la répartition est uniquement fondée sur des raisons méthodologiques ;
- le plus souvent, seuls les documents officiels ont été utilisés ;

5. D. Kerr, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe de l'Ouest* ; B. Losito, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe du Sud* ; R. Mikkelsen, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe du Nord* ; I. Froumin, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe de l'Est*. M. Pol, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe centrale*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003.

- seuls certains aspects des politiques éducatives ont été abordés ;
- les études s'appuyaient parfois sur des sources indirectes ou des traductions (d'où les difficultés liées à la terminologie de l'ECD, voire aux concepts de base) ;
- l'absence d'étude sur l'impact des politiques de l'ECD.

Ces réserves n'invalident pas pour autant notre étude. Elles dressent simplement un tableau plus réaliste des résultats obtenus.

2. Le cycle de la politique de l'ECD

Notre synthèse repose principalement sur les données fournies par les rapports régionaux et nationaux. Il ne s'agit cependant pas d'une simple juxtaposition des six études régionales.

C'est pourquoi nous avons axé la présente synthèse sur les politiques de l'ECD en termes de processus, contrairement aux études régionales qui, elles, sont plus orientées «produit». Cette différenciation des rôles nous permet d'aborder, au niveau européen, les aspects globaux qu'il serait impossible de traiter au niveau régional. Nous faisons référence aux aspects suivants :

- l'ECD en tant que sujet des politiques publiques ;
- les politiques de l'ECD en tant que système d'agrégation d'idéaux de valeurs et de définition des pratiques pour l'éducation publique ;
- les différences entre la politique de l'ECD et la pratique ;
- l'interprétation des déclarations de principe par les praticiens et autres acteurs ;
- l'écart de conformité, en d'autres termes les divergences entre les attentes, les mesures de mise en œuvre et les systèmes de soutien.

Nous aborderons ces différents aspects dans les chapitres suivants.

*
* *
* * *

Avant d'examiner ces aspects particuliers des politiques de l'ECD, il serait utile de revenir sur la terminologie. Cela nous semble d'autant plus nécessaire que l'une des conclusions des études régionales a trait à l'incroyable diversité des termes actuellement employés. A titre d'exemple, le concept même de citoyenneté a une signification différente selon le pays et la langue. Dans l'annexe I, élaborée avec l'aide de nos étudiants⁶ à l'Université d'Europe centrale (Budapest), nous avons répertorié le terme équivalent à «citoyenneté» dans les diverses langues nationales. Nous avons noté que les termes faisaient référence à la communauté politique (système de gouvernement ou ville) ainsi qu'à l'Etat, la nation, la patrie, ou la communauté culturelle. De la même façon, malgré un consensus implicite sur la signification de l'ECD (au

6. Nous faisons référence aux cours d'été organisés à l'Université d'Europe centrale entre 1999 et 2001 sur le thème de la «citoyenneté interculturelle», suivis par des étudiants provenant de trente-cinq pays différents.

sens d'une éducation ou d'un apprentissage à la démocratie), les termes employés dans un large éventail de concepts diffèrent grandement : éducation politique (Allemagne), éducation civique (France), éducation à la citoyenneté (Royaume-Uni), éducation sociale (Estonie), développement personnel et social (Portugal), sciences sociales (Danemark), etc.

En règle générale, l'ensemble des participants à la recherche a approuvé le sens conventionnel donné par le Conseil de l'Europe. Après tout, c'est le Conseil de l'Europe qui fut l'instigateur du concept de l'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) à la suite du 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (1997). Cette phrase spécifique a une signification plus large, qui équivaut à un apprentissage de la démocratie et insiste sur le fait que l'ECD est un objectif d'éducation commun, une tendance majeure des politiques d'éducation en Europe :

«L'ECD peut être entendue comme l'ensemble des pratiques et des principes qui visent à mieux préparer les jeunes et les adultes à participer activement à la vie démocratique en assumant et exerçant leurs droits et responsabilités dans la société.»

Cette définition générique a servi de référence commune à l'ensemble des études régionales et nationales sur lesquelles se fonde notre synthèse.

2.1. La politique, les politiques et la pratique

Les politiques sont des déclarations de principe faites dans le but de codifier certaines valeurs, de projeter l'image d'une société idéale et d'établir des pratiques conformes auxdites valeurs. En d'autres termes, l'exercice de l'action politique façonne l'identité d'une société donnée, définit les pratiques et oriente les processus de changement. Alternativement, selon la définition donnée par les travaux novateurs pertinents⁷, les politiques sont :

- des énoncés opérationnels de valeurs ;
- un plan d'action résolu ;
- des déclarations d'intention normatives ;
- la poursuite de buts convenus ;
- un programme prévu d'objectifs, de valeurs et de pratiques.

Les politiques donnent un sens à l'action collective. Elles sont établies par les « décideurs » à un niveau agrégé de l'organisation sociale : groupes, communautés, institutions, organisations, nations, entités supranationales. Selon

7. M. Kogan, *Education Policy Making*, Londres, Allen and Unwin, 1975, p. 55. C.E. Lindblom, E.J. Woodhouse, *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, N.Y., Prentice-Hall, 1993. D. Yanow, *What Does a Policy Mean?*, Washington, Georgetown University Press, 1996, p. 201.

Colebatch⁸, trois conditions doivent être remplies pour donner vie aux politiques :

- l'autorité, dans le sens où les politiques sont exprimées par des décideurs autorisés ;
- l'expertise, dans le sens où chaque formulation d'une politique présuppose des connaissances et des compétences dans un domaine spécifique de l'action sociale ;
- l'ordre, synonyme de cohérence, d'action délibérée et d'une décision sur les options politiques.

Dans le cadre de l'ECD, les déclarations d'intention formulent des plans d'action selon certaines valeurs intrinsèques à la citoyenneté démocratique. Les déclarations de principe sur l'ECD, bien qu'apparaissant parfois comme vagues et abstraites, intègrent un modèle de société et suggèrent dès le départ un certain type d'action.

De cette manière, ainsi que l'observait Olgers⁹, les politiques de l'ECD peuvent agir dans cinq domaines de politique éducative :

- la société dans son ensemble – ce qui signifie que l'intégralité de la société ainsi que l'action gouvernementale peuvent être analysées sous l'angle de l'ECD ;
- le système éducatif, en l'occurrence l'incidence de l'ECD sur la politique d'éducation en général ;
- les établissements pédagogiques, c'est-à-dire l'organisation interne ;
- le curriculum, tant formel que non formel ;
- les matières scolaires.

Dans cette perspective, les politiques représentent le cœur d'un trio décisionnel : la politique, les politiques et la pratique.

Contrairement aux politiques, qui correspondent au choix délibéré de certaines valeurs et de certains plans d'action¹⁰, la politique fait référence à l'acquisition et à l'exercice du pouvoir dans un système de gouvernement. Puisque les institutions éducatives agissent dans une sphère politique bien définie, il est courant d'affirmer que la politique précède systématiquement

8. H.K. Colebatch, *Policy*, Buckingham, Open University Press, 2000, p. 7.

9. T. Olgers, «Refermer la boîte de Pandore», dans *Education à la citoyenneté démocratique. Les politiques et les instruments législatifs*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, pp. 53-54.

10. Dans de nombreuses langues européennes (par exemple l'allemand, le français et l'italien) le même terme est employé pour désigner *politics* et *policy*. Il en est ainsi parce que, dans la pratique, il est difficile d'établir une franche distinction entre les deux dénominations : les décideurs sont constamment en concurrence les uns avec les autres et les décisions qu'ils sont amenés à prendre reposent souvent sur des arguments idéologiques.

les politiques. A titre d'exemple, la formulation des politiques de l'ECD au niveau européen n'était possible que dans un certain contexte politique, en l'occurrence après que l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernement (1^{er} Sommet, octobre 1993) ait opté, pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, pour un même type de société : une société démocratique. Dans ce contexte, les orientations politiques communes de l'ECD avaient d'ores et déjà précisé les valeurs communes et le type d'éducation supposés servir ce type de société. Au niveau national, la propagation des politiques de l'ECD à la fin des années 1990 a tout naturellement complété cette évolution.

Les politiques conduisent à un certain type d'action, parfois induit par les déclarations de principe. C'est ce que nous avons pour habitude d'appeler la pratique, qui implique au départ le choix d'une stratégie (définition d'objectifs et conception de plans pour les atteindre), suivie d'actions et d'opérations spécifiques (« manœuvres » ou « tactiques »).

Ces précisions sont nécessaires à la compréhension des processus politiques de l'ECD au sein de l'Europe, ainsi que des relations entre la politique, les politiques et la pratique au plan national. Pour finir, les analyses politiques effectuées dans le cadre des études régionales étaient axées sur les liens entre les trois niveaux de référence. Les trois questions génériques sur lesquelles repose l'identité de notre étude, et que nous avons évoquées dans le premier chapitre, n'ont pour objectif que de réitérer cette notion de référence tridimensionnelle : la politique – les politiques – la pratique.

2.2. L'ECD en termes de politiques publiques

L'ECD est un objectif éducatif parmi d'autres. C'est surtout après la Conférence ministérielle de Cracovie (octobre 2000) que cet objectif particulier est devenu prioritaire dans l'ensemble des politiques d'éducation en Europe.

Cette constatation est précisément la principale conclusion des études régionales. Quels que soient le système éducatif et les spécificités politiques et culturelles, l'ECD est dorénavant, à n'en pas douter, inscrit à l'ordre du jour de la politique publique de l'ensemble des pays européens. Les différences se trouvent essentiellement dans la définition, la place qu'elle occupe dans les politiques publiques et sa relation avec l'ensemble des politiques d'éducation.

Vers la fin des années 1990, malgré des approches différentes, la plupart des pays européens ont adopté l'éducation à la citoyenneté démocratique comme point de référence commun à l'ensemble des processus d'apprentissage de la démocratie. Le concept global, défini par le Conseil de l'Europe par l'intermédiaire de ses projets d'ECD, couvre un large domaine sémantique

incluant des activités spécifiques¹¹ telles que l'éducation aux droits de l'homme, l'éducation politique, l'éducation à la paix, l'éducation à la démocratie. Ce concept générique désigne un objectif éducatif global, commun à l'ensemble des sociétés démocratiques.

Parallèlement au terme générique «ECD», le plus fréquemment employé dans les politiques d'éducation, la notion plus restrictive d'instruction civique (*civics*) reste en usage. Si l'ECD couvre l'ensemble des activités éducatives destinées à la formation de citoyens (dont l'apprentissage formel, non formel et informel), l'instruction ou l'éducation civique désigne uniquement les matières scolaires ou la partie du curriculum formel dédiée à l'ECD.

Les questions liées à l'ECD occupent une place essentielle dans les politiques publiques. Elles interviennent dans de nombreuses politiques sectorielles, notamment dans celles liées au développement des ressources humaines. La citoyenneté est considérée comme étant au cœur des capacités sur le plan humain. Par conséquent, toutes les politiques de développement des ressources humaines incorporent des thèmes connexes à l'ECD, en l'occurrence la participation, la responsabilisation, la diversité, l'équité, le multiculturalisme et la cohésion sociale. La place prépondérante de l'ECD dans l'ordre du jour des politiques publiques est due au fait que le concept même de citoyenneté désigne à l'origine un type de société, un système de valeurs et une communauté d'apprentissage idéale. Pour mener à bien ce projet de société, l'ECD a nourri des espoirs ambitieux, souvent irréalistes.

En matière de politiques éducatives, les études régionales ont mis à jour deux situations :

D'un côté, dans certains pays tels que la Croatie, le Danemark, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, les politiques de l'ECD occupent une place distincte dans les politiques publiques. L'importance accordée à l'ECD pour l'avenir de la démocratie est telle qu'on lui attribue une place à part dans les priorités publiques. Cette situation mène à l'évidence à une meilleure visibilité et à un soutien politique accru, mais elle n'engendre pas obligatoirement l'allocation des ressources adéquates, notamment en termes de financement.

D'un autre côté, dans la majorité des cas (par exemple Autriche, Belgique, Allemagne, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Turquie, Ukraine), l'ECD n'est qu'un composant parmi d'autres des politiques d'éducation. L'éducation à la citoyenneté démocratique apparaît soit comme objectif d'éducation explicite, soit en tant que priorité dans les programmes de réforme éducative (par exemple le projet «Millennium» en Slovaquie).

11. Pour plus de détails, consultez les rapports du Conseil de l'Europe : K. Dürr, V. Spajic-Vrkas et J. Ferreira Martins, «Stratégies pour apprendre la citoyenneté démocratique» et C. Birzėa, «L'éducation à la citoyenneté démocratique : un apprentissage tout au long de la vie» (2000).

Indépendamment des buts et des objectifs, du cadre institutionnel ou du soutien politique, la présence de l'ECD dans les politiques éducatives se manifeste par une série de questions clés communes à l'ensemble des pays concernés par l'étude. L'étude consacrée à l'Europe de l'Ouest¹² énumère cinq domaines politiques communs liés à l'ECD :

- individuel/personnel : développer le potentiel de l'individu ; éducation morale et de la personnalité ;
- économique : capacité à occuper un emploi ou réponse aux besoins des employeurs ; productivité et renforcement de l'économie nationale, principalement sous l'angle de la concurrence européenne et internationale ;
- social, culturel et politique : inclusion ; développement d'une société juste et équitable ; justice sociale ; reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique au sein de la société ; reconnaissance du patrimoine culturel et historique ; promotion de l'éducation à la démocratie et à la citoyenneté ;
- connaissance, compétences et normes : élever les normes ; stimuler la créativité ; insister sur l'importance des mathématiques et des sciences ; préparer la « société du savoir » ;
- étendre l'apprentissage : augmenter la participation à l'éducation postobligatoire ; préparer l'apprentissage tout au long de la vie.

En règle générale, en intégrant l'ECD à l'ordre du jour de la politique de l'éducation, les décideurs espèrent obtenir les valeurs ajoutées suivantes :

- mieux armer les jeunes et les adultes à exercer les droits et responsabilités stipulés dans les Constitutions nationales ;
- les aider à acquérir les compétences nécessaires à une participation active dans l'arène publique en qualité de citoyens responsables, exigeants, mais aussi en tant que citoyens organisés (dans la société civile) ;
- amplifier l'intérêt pour les changements éducatifs, stimuler l'innovation générée par les acteurs et les initiatives de base des praticiens ;
- encourager une approche holistique de l'éducation en intégrant aux politiques éducatives l'apprentissage non formel et informel.

Une autre constatation intéressante livrée par notre étude est liée au rôle de l'Etat dans le développement de la politique de l'ECD. Systématiquement et sans aucune exception, les politiques de l'ECD ont été le fruit de structures étatiques, généralement du ministère de l'Education ou de son équivalent. Quelles que soient sa dénomination ou les structures organisationnelles réelles, les ministères de l'Education sont responsables de la définition, de l'adoption et du suivi des politiques de l'ECD. La politique de l'ECD est consi-

12. D. Kerr, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD: Europe de l'Ouest*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 21.

dérée comme une question digne d'intérêt pour le système éducatif dans son ensemble, et par conséquent relevant de la responsabilité des structures gouvernementales agissant dans le domaine de l'éducation.

Une autre leçon importante tirée de notre étude a trait à la participation réelle des structures de l'Etat dans le développement des politiques de l'ECD. Indubitablement, les données recueillies lors des rapports nationaux indiquent que l'Etat moderne exerce aussi au niveau de l'ECD ses cinq rôles traditionnels¹³, à savoir :

- pouvoir exécutif ;
- mécanisme de réglementation ;
- pouvoir symbolique ;
- source d'autorité et de légitimation ;
- structure bureaucratique.

Néanmoins, les informations fournies par les rapports régionaux et nationaux montrent que l'idée que nous nous faisons de l'Etat au sens générique du terme s'éloigne de la notion d'entité monolithique ou d'instance organisationnelle compacte. Dans toute l'Europe, la machine administrative se compose d'un large éventail de structures organisationnelles, depuis les ministères spécialisés (fédéraux, nationaux, ou au niveau des Länder) jusqu'aux agences et cabinets gouvernementaux, centres régionaux, institutions départementales et collectivités locales. Au sein de ce réseau organisationnel complexe, des complémentarités et des interactions se créent, mais aussi des situations de recoupement, voire de concurrence (pour les ressources et l'image publique).

Par conséquent, lorsqu'il est question de politiques publiques, l'Etat doit être perçu plus comme un acteur multiple que comme un partenaire unique et homogène.

Cette conclusion est très importante pour la mise en œuvre des politiques de l'ECD. Initiées par l'Etat et les structures gouvernementales, les politiques de l'ECD ne se traduisent dans la réalité qu'à condition d'être assumées et mises en œuvre par un grand nombre d'acteurs et de praticiens.

2.3. Modèles de processus politiques de l'ECD en Europe

L'analyse précédente laisse entrevoir que l'appropriation des politiques de l'ECD est un facteur clé pour une mise en œuvre efficace.

A l'origine, comme évoqué précédemment, les décideurs autorisés (les ministères de l'Education en règle générale) définissent des objectifs politiques et

13. J. Madsen, *Educational Reform at the State Level. The Politics and Problems of Implementation*, Londres, The Palmer Press, 1994.

font des choix quant à la méthode. Pour devenir effectives, les orientations politiques doivent être traduites dans les faits par l'une des deux voies suivantes :

a. l'effet du sommet vers la base, des dirigeants vers les fonctionnaires subordonnés, en jouant de la force de l'autorité légitime, des relations hiérarchiques et d'une appartenance commune (au service public) comme facteurs mobilisateurs ;

b. l'effet d'extension, au travers de partenariats, de réseaux et de coalitions organisées et par l'implication d'autres agences et acteurs non gouvernementaux. Dans ce cas, la mise en œuvre de la politique dépasse les limites organisationnelles. Au lieu d'une transmission unilatérale des décisions agréées au sein d'une organisation unique, la politique de l'ECD est partagée par une multitude de praticiens et d'autres acteurs. De surcroît, par cet effet d'extension ou d'appropriation progressive, la politique de l'ECD devient un sujet d'intérêt commun pour tous les principaux acteurs de la scène publique : l'Etat, la société civile, le marché et les médias.

Les deux effets ne sont pas des alternatives concurrentes. Ils ont plutôt tendance à tirer parti l'un de l'autre pour former un processus unique de mise en œuvre de la politique, comme le montre le rapport sur l'Europe de l'Ouest¹⁴ :

« Dans la plupart des pays, l'approche du sommet vers la base et celle de la base vers le sommet se mêlent étroitement dans la mise en œuvre de l'ECD. Les gouvernements, les ministères et les agences gouvernementales créent la législation et le cadre politique dans lesquels les écoles, les enseignants et les agences de soutien mettent en œuvre l'ECD. Les pays font état d'une coopération considérable entre les agences gouvernementales et les réseaux d'ONG spécialisées. La plupart des pays disposent également d'un arsenal croissant de procédures d'évaluation et d'inspection qui permettent d'obtenir des informations précises sur les politiques, les pratiques et les normes. Parallèlement, il y a aussi un vaste marché des manuels scolaires, sous contrôle du gouvernement dans certains pays ou ouvert au marché libre de l'édition dans d'autres » (traduction non officielle).

En fonction de la forme de gouvernance, des systèmes d'éducation ou de l'intérêt public aux politiques de l'ECD, le poids respectif des deux dimensions varie d'un pays à l'autre, comme il ressort du rapport sur l'Europe du Nord¹⁵ :

« Les tensions entre les systèmes centralisés et décentralisés et le nombre de leçons varient grandement et affectent la mise en œuvre. Dans les systèmes décentralisés comme par exemple la Suède et la Finlande, les municipalités, les écoles, les enseignants et les étudiants peuvent choisir plus librement les contenus, les méthodes et le temps alloué aux divers domaines de l'ECD, avec possibilité d'un enseignement général moins approfondi. D'un autre côté, la prise de décision

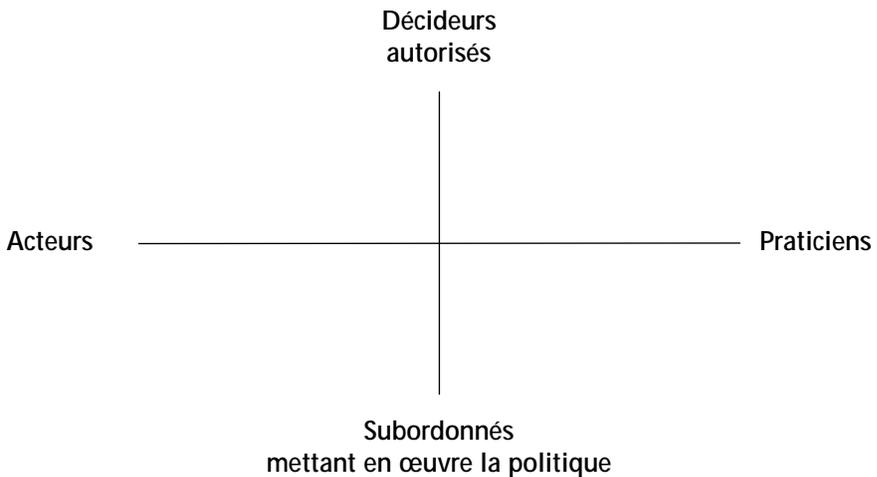
14. D. Kerr, *op. cit.*, p. 44-45.

15. R. Mikkelsen, *op. cit.*, p. 8.

locale renforce la démocratie locale avec la possibilité d'une éducation à la citoyenneté plus poussée. Dans les systèmes davantage centralisés, par exemple en Estonie ou en Norvège, tous les contenus liés à l'ECD sont obligatoires. Dans certains pays, les étudiants rencontrent la matière à tous les niveaux ou presque, dans d'autres seulement à certains échelons du cursus. Dans certains pays, cette matière donne lieu à une notation des étudiants, dans d'autres ces derniers sont simplement reçus ou recalés» (traduction non officielle).

Notre étude ne cherche pas à classer les systèmes éducatifs en fonction du type de gouvernance. Les données dont nous disposions à ce sujet étaient trop limitées. Ce qui était toutefois hautement intéressant était la manière d'associer les deux effets dans les processus politiques de l'ECD. Pour être précis, nous avons particulièrement examiné la façon dont les deux dimensions complémentaires interagissent :

- La dimension hiérarchique est le fruit des relations entre des décideurs au sommet et des groupes de mise en œuvre décentralisés au sein de l'administration publique. Dans ce cas, le processus politique suit trois étapes standard : objectifs – choix – mesures de mise en œuvre.
- La dimension organisationnelle est axée sur l'inclusion, la participation et la mobilisation sociale des acteurs clés en dehors des structures gouvernementales. Il s'agit de tous les acteurs et praticiens¹⁶ intéressés par les politiques de l'ECD.



16. Nous faisons la distinction suivante :

Praticiens = des professionnels impliqués dans l'éducation formelle ou non formelle qui appliquent ou réalisent des activités de l'ECD (par exemple les enseignants, chefs d'établissement, formateurs, médiateurs, conseillers, chercheurs, groupes d'experts).

Acteurs = quiconque intéressé ou concerné par les activités de l'ECD (par exemple les parents, étudiants, responsables de jeunes, groupes d'intérêts, journalistes, ONG, défenseurs des droits de l'homme, partis politiques).

L'image ci-dessus symbolise les deux dimensions sous forme d'axes perpendiculaires. L'axe vertical concerne les décideurs au sommet, ministères de l'Education, agences nationales, autorités locales et régionales, inspecteurs d'école. L'axe horizontal matérialise tous les acteurs de la scène publique, agissant en leur nom propre ou pour le compte d'une organisation, en qualité de simples citoyens ou de professionnels. Ils peuvent être associés à des instances gouvernementales ou créer leurs propres organisations de mise en œuvre (ONG, fondations, groupements d'intérêt). Qui plus est, des citoyens organisés peuvent initier des politiques alternatives ou contester les politiques officielles.

Selon les résultats des études nationales et régionales, les gouvernements, les acteurs et les praticiens interagissent sous différentes formes. Quatre modèles dominants d'interaction semblent se dégager :

a. L'information consiste en une relation unilatérale dans laquelle l'administration publique produit les politiques de l'ECD et les rend accessibles. Cette fourniture d'informations est constante tout au long du cycle politique (conception, mise en œuvre, évaluation). En principe les informations sont livrées par :

- des documents politiques et des plans opérationnels ;
- des instruments politiques et des lignes directrices de mise en œuvre ;
- des rapports finaux et des comptes rendus publics.

Exemples : «Programme de mise en œuvre de l'éducation civique dans les établissements d'enseignement» (Lituanie) ; «Apprendre la démocratie» (Autriche) ; «Plan stratégique» (Malte) ; «Les valeurs en pratique» (Danemark) ; «Programme national sur l'ECD» (Roumanie) ; «Livre blanc» (Slovénie) ; «Programme national d'éducation aux droits de l'homme» (Croatie) ; «Cadre pour l'éducation à la démocratie» (Ukraine).

b. La consultation est une relation bilatérale par laquelle les praticiens et les acteurs livrent des informations en retour au gouvernement. En principe, les processus de consultation sont organisés à tous les échelons du cycle politique. Voici quelques-unes des méthodes de consultation relatives aux politiques de l'ECD :

- enquêtes d'opinion à grande échelle ;
- invitation à fournir des commentaires sur les instruments de réglementation (législation, programme de mise en œuvre, curricula, lignes directrices) ;
- utilisation de groupes de discussion ou de panels de praticiens ;
- association des praticiens et des acteurs aux examens collégiaux.

Exemples : Groupe consultatif sur l'ECD (Turquie) ; Association des professeurs d'éducation civique (Slovaquie) ; Formation politique en

ligne (Allemagne) ; Consultation de l'Union des directeurs d'école (Suède) ; Etude sur l'éducation civique (Pays nordiques) ; Initiative interethnique (Bulgarie) ; portail électronique « Education civique » (Fédération de Russie).

c. Le partenariat présuppose une participation active et l'exercice de responsabilités partagées dans des structures communes. Il a pour préalable une confiance mutuelle, une position d'égalité et un dialogue politique. Même si le gouvernement endosse la responsabilité finale de la formulation de la politique, les partenariats garantissent un haut niveau d'implication d'un nombre limité de praticiens et d'acteurs. Les formes les plus courantes de partenariat sont :

- la coopération contractuelle ;
- les organisations mixtes ;
- les projets conjoints ;
- la responsabilité coopérative.

Exemples : Etats généraux de l'école (Italie) ; Programme interagences pour les droits de l'homme (Norvège) ; Association pour l'enseignement de la citoyenneté (Angleterre) ; Partenariats locaux (Irlande) ; Cercles étudiants et autogestion étudiante (Hongrie) ; Initiative communautaire et de l'école en matière d'ECD (Albanie) ; Fondation Partners (Bulgarie) ; Conseil des Parents (Pologne).

d. L'action alternative consiste en une approche de la base vers le sommet, fondée sur des initiatives qui émanent des praticiens et des acteurs. Ils peuvent proposer une conception ou des objectifs alternatifs, mais aussi des politiques alternatives. Voici quelques-unes des méthodes les plus couramment appliquées :

- soumission de projets de loi alternatifs ;
- proposition de politiques alternatives ;
- évaluation indépendante ;
- jurys d'acteurs ;
- projets pilotes.

Exemples : « Programme expérimental et pilote sur l'ECD » (Grèce) ; La Voix de la jeunesse à Helsinki 2000-2005 (projet local en Finlande) ; « Centre pour la démocratie » (Autriche) ; Institut Jaan Tönnison (Estonie) ; Ecoles pilotes dans le cadre du programme sur « Valeurs, démocratie et participation » (Norvège) ; Projet d'éducation civique (République tchèque) ; Education civique dans les écoles autogérées (Pologne) ; Réseau Enseignement scolaire alternatif (Serbie).

3. Trois arènes politiques interconnectées pour l'ECD : la politique voulue, la politique définie et la politique appliquée

Les politiques de l'ECD ne se limitent pas à de vagues déclarations et à des lignes directrices générales ou des discours utopiques, sans rapport avec la réalité. Bien au contraire, comme nous l'avons constaté au cours du chapitre précédent, les déclarations de principe de l'ECD abordent trois questions standard :

- un but recherché (par exemple un certain type de citoyenneté) ;
- un ensemble de valeurs définissant ce type de société idéale ;
- une méthode prescrite.

Vue sous cet angle, la politique de l'ECD est un ensemble opérationnel associant des discours, des textes normatifs et des pratiques effectives. A partir de ce postulat, Bowe, Ball et Gold¹⁷ ont défini trois niveaux opérationnels dans les politiques éducatives :

- la politique voulue correspond aux attentes des divers groupes d'intérêt en matière d'éducation. Ce niveau traite des objectifs politiques, de l'incidence et de l'autorité politiques ;
- la politique définie fait référence aux textes soutenant les décisions politiques : législation, programmes de mise en œuvre, plans d'action, curricula écrits, lignes directrices ;
- la politique appliquée est l'ensemble des pratiques effectives de l'ECD à l'école et au niveau local, ainsi que l'interprétation des politiques de l'ECD par les praticiens de la base.

Nous allons scinder notre analyse selon ces trois niveaux de politiques de l'ECD.

3.1. Politique voulue : le niveau des déclarations d'intention

Les déclarations d'intention représentent une forme particulière de discours. Ce discours se veut accessible et relativement général car il s'adresse à une audience large et hétérogène.

17. R. Bowe, S.J. Ball, A. Gold, *Reforming Education et Changing Schools : Case Studies in Policy Sociology*, Londres, Routledge, 1992.

A ce stade de l'analyse, les informations tirées des rapports nationaux et régionaux révèlent les tendances suivantes :

- l'ECD apparaît comme un objectif politique commun à tous les systèmes éducatifs publics en Europe ;
- quelle que soit la terminologie employée, les déclarations d'intention concernant l'ECD présentent un tronc commun dans toute l'Europe ;
- dans bien des cas, ces déclarations d'intention communes sur l'ECD sont inspirées par les documents du Conseil de l'Europe à ce sujet (notamment la résolution de la Conférence ministérielle de Cracovie¹⁸ et la recommandation du Comité des Ministres sur l'ECD¹⁹) ;
- les déclarations d'intention sur l'ECD prennent rarement une forme concrète au travers de programmes de mise en œuvre et de plans opérationnels. Lorsque ces documents politiques opérationnels existent, ils sont intégrés dans les textes généraux sur la politique de l'éducation.

3.1.1. Le discours politique sur l'ECD en Europe

Tous les pays européens affichent des objectifs politiques clairement affirmés en matière d'ECD. Dans l'ensemble des systèmes éducatifs publics européens, l'apprentissage de la démocratie (au sens large du terme couvert par «l'éducation à la citoyenneté démocratique») est un objectif explicite.

La principale raison de ce choix politique est la conviction des décideurs que la bonne santé et la stabilité de la démocratie dépendent dans une large mesure des engagements et des capacités civiques des citoyens européens. Néanmoins, les résultats des recherches les plus récentes et les plus fiables (par exemple le programme européen d'enquêtes Valeurs (*European Values Study*), Eurobarometer – 2002, le Projet d'éducation civique (*Civic Education Project*) de l'IEA) laissent entrevoir un déclin de la participation et de l'intérêt des jeunes pour les affaires et l'administration politiques.

L'accent mis sur l'ECD au niveau national reflète le nouveau contexte politique européen. Comme le montre une analyse récente²⁰, les pays européens s'inquiètent de la situation de leur propre démocratie et de l'érosion continue de leur capital civique. L'éducation à la démocratie et les politiques de l'ECD sont considérées comme un moyen infaillible de consolider la démocratie dans leurs sociétés.

18. DGIV/EDU/CIT (2000) 40, Résolution adoptée par les ministres de l'Éducation du Conseil de l'Europe à leur 20^e session, Cracovie, Pologne, 15-17 octobre 2000.

19. Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique (adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 2002, lors de la 812^e réunion des Délégués des Ministres).

20. C. Naval, M. Print et R. Veldhuis, «Education for Democratic Citizenship in the new Europe: context and reform», *European Journal of Education*, 2002, vol. 37, n° 2, pp. 107-128.

3.1.2. Programmes de mise en œuvre de la politique

En général, les déclarations d'intention concernant l'ECD ne dépassent pas le stade des deux premiers composants, en l'occurrence :

- les objectifs, et
- les valeurs intégrées.

Dans la majorité des pays concernés par notre analyse, le troisième composant, la méthode ou la pratique prescrite, fait défaut.

Deux raisons expliquent cette omission :

- d'un côté, les décideurs sont tentés de mêler la politique et les politiques. Il en résulte un enfermement dans un discours idéologique, limité à des déclarations de principe politiques et de choix de valeurs. Le trio formé par la politique, les politiques et la pratique se réduit ainsi aux deux premiers composants, alors que la partie normative proprement dite et qui traduit les objectifs en actions est souvent ignorée ;
- d'un autre côté, bien souvent, les programmes politiques d'ECD font partie intégrante de processus de réformes existants ou sont intégrés à des programmes de mise en œuvre de politique générale. Dans ce cas, il n'y a tout simplement pas assez de visibilité des politiques de l'ECD ou des mesures respectives de mise en œuvre.

En ce sens, une des analyses régionales (Europe du Sud-Est)²¹ définit un cadre commun de mise en œuvre de la politique de l'ECD. Il se compose de huit questions :

- Quelles mesures ont été mises en place pour la mise en œuvre des politiques ? Ces mesures comprennent-elles un programme spécifique de mise en œuvre ?
- Un programme de mise en œuvre a-t-il été publié au sujet de ces mesures ? A-t-il été largement diffusé ? Les principaux acteurs ont-ils été consultés à ce sujet ou leur participation est-elle prévue ? Des délais ont-ils été fixés pour la réalisation de certaines tâches contenues dans le programme et celle du programme lui-même ?
- Ce programme bénéficie-t-il d'un soutien politique clair ? Rencontre-t-il une forte opposition ? Si oui, laquelle ?
- Des projets pilotes ont-ils été mis en place ? Dans l'affirmative, quelle est l'échelle de ces projets (nombre d'écoles inclus) ?

21. Harrison et Baumgartl, *op. cit.*, p. 23.

- Quelles sont les institutions responsables du programme de mise en œuvre et de sa réussite ? Sur qui repose en dernier ressort la responsabilité du programme ?
- Existe-t-il des relations de partenariat entre gouvernement et ONG dans ce domaine ?
- Disposez-vous de chiffres au sujet du soutien financier accordé à ce programme ? Les ressources sont-elles proportionnées à l'ampleur de la tâche ?
- Quelles dispositions ont été prises pour évaluer les progrès et la réussite ou l'échec de ce programme ?

Le cadre commun des programmes de mise en œuvre des politiques reste un outil de recherche. Il peut toutefois s'avérer utile dans des applications spécifiques aux politiques de l'ECD dans divers pays.

3.2. Politique définie : le contexte d'élaboration de la politique

La logique interne des déclarations d'intention révèle un discours normatif. Les fonctionnaires de haut rang, dans le cadre de leur fonction d'agents de l'autorité légitime, transmettent par la voie hiérarchique leurs décisions sur la façon de poursuivre un objectif spécifique. Les modes de transmission des décisions les plus efficaces sont la communication officielle ou les textes normatifs. C'est pourquoi, bien qu'un grand nombre d'acteurs et de praticiens puissent s'y associer ultérieurement, les énoncés initiaux des politiques de l'ECD prennent la forme de cadres normatifs, d'instruments de réglementation, de curriculum formel, de lignes directrices et de guides méthodologiques.

3.2.1. Instruments réglementaires

Les documents réglementaires sur l'ECD présentent une grande diversité. Il s'agit pour la plupart de textes législatifs sur l'éducation ou de lois constitutionnelles.

a. Lois constitutionnelles

En dépit de l'extrême diversité des pays européens (diversité historique, culturelle, sociale et religieuse), toutes les constitutions nationales intègrent les principes de base de la citoyenneté démocratique. Elles contiennent toutes des références explicites aux trois valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, en l'occurrence les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et la prééminence du droit.

Il en résulte une base constitutionnelle bien arrêtée pour les politiques de l'ECD dans toute l'Europe.

b. Lois sur l'éducation

Les lois nationales sur l'éducation contiennent deux types de références à l'ECD :

- Au sens large d'objectif d'éducation global (éducation à la démocratie, éducation à la citoyenneté, éducation politique ou apprentissage de la démocratie), l'ECD est perçue comme un objectif spécifique des politiques d'éducation. Dans ce cas, l'ECD apparaît dans le préambule des lois sur l'éducation ou en tant que chapitre spécifique (par exemple Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Turquie).
- Au sens strict de matière scolaire (instruction ou éducation civique), l'ECD est considérée comme une priorité au niveau des contenus, des curricula et des activités d'enseignement (par exemple Autriche, Chypre, Lettonie, Luxembourg).

Dans le premier cas, l'ECD fait référence au système d'apprentissage tout au long de la vie (incluant l'éducation formelle, non formelle et informelle). Dans le second cas, l'ECD est limitée à l'éducation formelle et au curriculum formel.

Le plus souvent, les lois sur l'éducation font mention des deux références (par exemple France, Grèce, Islande, Fédération de Russie, Slovaquie, Suède).

3.2.2. Place de l'ECD dans le curriculum formel

Les études régionales incluent des références spécifiques quant à la place occupée par l'ECD dans le curriculum formel.

Cet intérêt particulier pour l'ECD dans le curriculum formel s'explique par les raisons suivantes :

- le curriculum national est l'instrument principal de mise en œuvre des politiques de l'ECD ;
- le curriculum formel offre une connaissance de base de la démocratie et permet l'acquisition systématique des compétences civiles et sociales ;
- le curriculum formel représente la face visible des situations d'apprentissage dans les contextes scolaires. Il est le centre d'attention des décideurs, des enseignants et des parents en tant qu'objet d'évaluations scolaires menant à des diplômes et certificats reconnus ;
- la majorité des recherches et des informations officielles fait référence au curriculum formel. Les données sont plus faciles à obtenir et relativement comparables.

Selon les informations synthétisées en annexe II, la place occupée par l'ECD dans le curriculum formel est très diversifiée au plan européen. Les différences tiennent à plusieurs aspects :

- En fonction de la place de l'ECD dans le curriculum formel, nous trouvons les situations suivantes :
 - une matière spécifique ayant une place propre dans l'emploi du temps hebdomadaire ;
 - des inserts spécifiques au curriculum ou des matières transcursculaires – dans ce cas, les contenus liés à l'ECD sont infusés dans toutes les matières spécialisées ;
 - un processus d'imprégnation au travers des matières conventionnelles – cela présuppose des programmes intégrés au travers de l'ensemble du curriculum ;
 - une association de l'ECD en tant que matière distincte, à travers des programmes intégrés et des contenus transcursculaires.
- Les désignations de l'ECD dans le curriculum formel sont très diverses :
 - Mettant l'accent sur l'instruction civique
Instruction ou éducation civique (Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, République tchèque, France, Grèce, Luxembourg, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Norvège, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Serbie), culture civique (Liechtenstein, Roumanie, Slovaquie), éducation à la citoyenneté (Belgique, Pays-Bas, Ukraine, Royaume-Uni/Angleterre), introduction à l'éducation civique et juridique (Fédération de Russie).
 - Mettant l'accent sur l'éducation politique
Education civique, sociale et politique (Irlande), éducation civique, juridique et sociale (France), démocratie et droits de l'homme (Turquie), éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique (Croatie), éducation politique (Allemagne), système politique («l'ex-République yougoslave de Macédoine»), éducation juridique (Arménie, Ukraine), principes de la société civique (Lituanie), études constitutionnelles (Azerbaïdjan).
 - Mettant l'accent sur les études sociales
Etudes sociales (Chypre, Allemagne, Hongrie, Islande, Italie, Pays-Bas, Saint-Marin, Suède, Suisse), sciences sociales (Andorre, Danemark, Lettonie, Slovaquie, Slovaquie), matières sociales (Norvège), sciences de la société (Slovaquie), homme et société (Azerbaïdjan), compétences de la vie (Arménie, Islande), vivre ensemble (France), éducation sociale, personnelle et à la santé (Irlande), développement personnel et social

(Portugal, Royaume-Uni/Ecosse), connaissance de la société (Pologne), éducation sociale (Estonie).

– Diverses combinaisons interdisciplinaires

Histoire et éducation civique (Autriche, Danemark, Hongrie, Italie, Saint-Marin), histoire, éducation civique et économie (Chypre, Italie, Saint-Marin), histoire et études sociales (Finlande, Pologne), anthropologie et études sociales (Hongrie), éducation religieuse et morale (Royaume-Uni/Ecosse, Pologne), étude de l'homme et de l'éthique (Hongrie), éducation civique et éthique (Slovénie), éthique, sciences sociales, géographie et histoire (Espagne).

- Les limites d'âge sont de 7 et 18 ans, d'où une vaste couverture du système scolaire (niveaux CITE²² 1, 2 et 3).
- L'allocation des heures d'enseignement pour l'ECD est de une à deux heures hebdomadaires. Lorsque l'ECD est enseignée au travers de programmes intégrés ou de matières transcurriculaires, il n'y a pas d'allocation fixe d'heures de cours pour l'ECD.

Nous avons noté plusieurs tendances régionales intéressantes :

- L'ECD intervient comme matière distincte principalement en Europe centrale, de l'Ouest et du Sud-Est, des régions où les changements politiques des années 1990 ont entraîné un soutien plus fort de l'ECD dans les curricula, sous la forme d'une matière spécifique et obligatoire.
- L'approche intégrée prévaut en Europe de l'Ouest et du Nord. Dans la plupart des cas, l'ECD est un composant non obligatoire du curriculum.
- En Europe du Sud, le modèle mixte est le plus fréquent : l'approche transcurriculaire et intégrée coexiste avec l'ECD en tant que matière autonome.
- Dans toutes les régions, l'approche intégrée prévaut dans l'enseignement primaire. Par contre, l'ECD est plus souvent enseignée en tant que matière spécifique dans le système d'éducation secondaire (niveau CITE 2 et 3).

Malgré la place importante accordée à l'ECD dans le curriculum, une analyse plus fine révèle les divergences suivantes :

- Bien que tous les pays affirment que l'ECD est un objectif prioritaire, sa place réelle dans le curriculum s'avère insuffisante. Concrètement, cela signifie que :

22. La classification internationale type de l'éducation (CITE) a été conçue par l'Unesco au début des années 1970 pour constituer « un instrument de classement permettant de rassembler, de compiler et de mettre en forme les statistiques éducatives tant dans les différents pays que sur le plan international ». Conférence générale, 29^e session, Paris 1997, 29 C.

- l'ECD occupe une place secondaire par rapport aux matières plus traditionnelles (menant à des diplômes, des examens finaux et d'entrée formels) ;
 - les heures allouées à l'ECD dans l'emploi du temps hebdomadaire sont insuffisantes (une à deux heures) ;
 - l'ECD a le plus souvent un statut non obligatoire dans le curriculum ;
 - certaines approches transcursculaires et intégrées n'abordent pas explicitement l'ECD.
- Les documents du programme d'enseignement ne contiennent pas tous de références aux aptitudes et compétences, valeurs et dispositions personnelles requises par l'ECD en tant que secteur clé de l'apprentissage. Souvent, les documents de curriculum formel concernant l'ECD se limitent à une liste de sujets ou à des déclarations de principe.
 - Dans certains cas, les curricula d'ECD reposent sur l'analyse de situations d'apprentissage concrètes. Toutefois, dans bien des cas, il s'agit simplement d'une copie ou d'une imitation d'expériences externes motivée par la recherche du «politiquement correct» plutôt que par l'analyse des besoins éducatifs réels.

Ces conclusions montrent principalement que :

- Un écart subsiste entre la position centrale de l'ECD dans les politiques éducatives et sa place effective dans le curriculum formel. En d'autres termes, la place réelle de l'ECD démontre un écart de conformité entre les intentions politiques, les politiques communiquées et la pratique effective.
- De toute évidence, les pressions croissantes exercées sur le curriculum formel, en tant que prestataire principal des situations d'apprentissage, entravent la marge de manœuvre de l'ECD. La solution déjà envisagée dans la plupart des pays européens consiste à impliquer de plus en plus les enseignements non formel et informel en tant que prestataires alternatifs de l'ECD.

3.3. La politique appliquée : le défi de la pratique

Les textes normatifs et les documents de soutien ne suffisent pas. Ils offrent une communication formelle correcte et un cadre officiel pour les activités quotidiennes.

Néanmoins, comme le montre le rapport régional sur l'Europe du Sud²³, il existe un écart constant entre d'une part le curriculum voulu (attentes, visées et objectifs politiques), et d'autre part le curriculum mis en œuvre (situations

23. B. Losito, *op. cit.*, p. 16.

d'enseignement/d'apprentissage réelles). S'appuyant sur les informations livrées par la deuxième étude sur l'éducation civique de l'IEA, le rapport pour l'Europe du Sud souligne la nécessité de prendre en considération les opportunités réelles d'apprentissage, la pratique effective ou la politique appliquée. Comme nous l'avons vu, tous les rapports régionaux partagent cette conclusion.

Dans les prochaines sections, nous allons tenter d'expliquer le curriculum mis en œuvre.

3.3.1. Enseignants et méthodes d'enseignement

Les politiques de l'ECD ne peuvent être mises en œuvre sans la participation effective des enseignants, d'où les efforts déployés pour leur permettre de mettre en œuvre ces politiques avec efficacité. Si l'ECD n'est pas en elle-même une spécialisation particulière de la formation initiale des enseignants, la formation continue lui a accordé une importance toute particulière. En ce sens, les activités de formation continue des enseignants liées à l'ECD permettent l'application directe de nouvelles méthodes axées sur l'apprentissage expérimental et coopératif, la résolution de problèmes, l'apprentissage par la pratique, le dialogue social et la résolution pacifique des conflits.

Dans la plupart des cas, les activités de formation continue des enseignants ont été le fruit d'initiatives ad hoc, de projets scolaires ou de la collaboration entre l'école et la société civile. Les activités de formation des enseignants liées à l'ECD ont rarement été regroupées sous un même programme gouvernemental ou dispositif de mise en œuvre de la politique de l'ECD (par exemple l'Association pour la formation des enseignants sur la citoyenneté au Royaume-Uni/Angleterre, le Centre fédéral d'éducation civique en Fédération de Russie, «Nouveaux horizons», le programme de formation des enseignants des universités tchèques, ou encore les études sur l'instruction civique et la citoyenneté pour la formation des enseignants en Hongrie).

Le caractère innovant de l'ECD a inspiré de nombreux programmes de formation, axés principalement sur : l'éducation aux valeurs, les perspectives d'apprentissage tout au long de la vie, les activités d'éducation non formelles, les nouvelles aptitudes et compétences de base.

En ce qui concerne la formation initiale des enseignants de l'ECD, il faut prendre en considération le niveau d'enseignement auquel ils sont amenés à exercer. Pour les écoles primaires, l'ECD est enseignée à des praticiens généralistes, il n'y a donc pas de formation à l'ECD en tant que telle.

Au niveau du secondaire toutefois, lorsque des professeurs spécialisés enseignent l'ECD, celle-ci devient une spécialisation secondaire, en parallèle d'une spécialisation principale (histoire, géographie, sciences sociales ou politiques).

En dépit de l'importance accordée aux déclarations de principe, on peut conclure sur un plan général que la mise en œuvre de l'ECD ne bénéficie pas d'un appui suffisant dans les programmes de formation des enseignants. Cette observation découle clairement de l'étude sur l'Europe de l'Ouest²⁴, une région bénéficiant d'une vaste expérience en matière de politiques de l'ECD.

«Le modèle général dans la région d'Europe de l'Ouest est celui d'une formation limitée et sporadique des enseignants en matière d'ECD, en majorité généraliste en formation initiale, et n'intervient qu'en option dans la formation continue. Cette situation ne répond pas au rôle crucial que doivent jouer les enseignants dans le développement de pratiques d'ECD efficaces. Elle soulève de sérieuses inquiétudes quant à la capacité et l'efficacité des enseignants à promouvoir les approches les plus actives et participatives associées aux réformes de l'éducation civique ou de l'apprentissage à la citoyenneté dans bon nombre de pays» (traduction non officielle).

3.3.2. Organisation scolaire

Les améliorations récentes apportées aux systèmes scolaires en Europe²⁵ ont été directement liées aux aspects les plus caractéristiques de l'ECD :

- décentralisation de la prise de décisions ;
- participation des étudiants ;
- démocratie dans la vie scolaire ;
- assurance qualité ;
- relations entre l'école et la collectivité.

A cet égard, les études régionales font état de nombreuses expériences d'amélioration du système scolaire inspirées des principes de l'ECD :

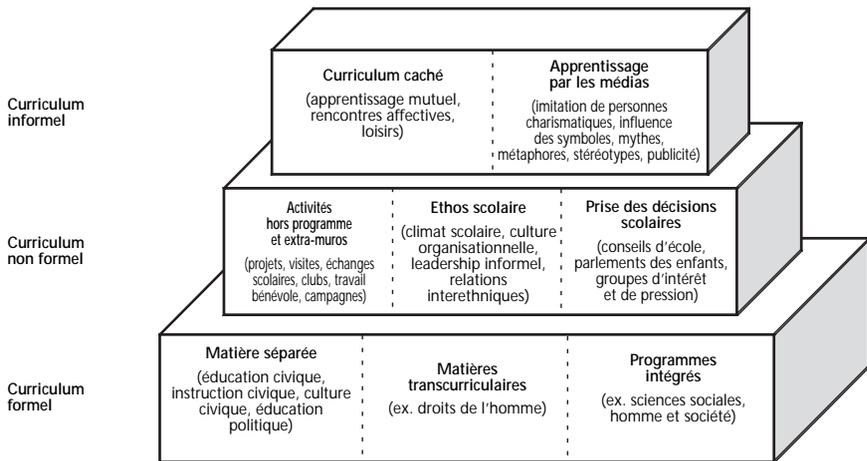
- participation à des décisions collectives et à la gestion des écoles (par exemple les conseils d'école et parlements des enfants) ;
- introduction de droits et de responsabilités dans l'organisation de l'école (par exemple charte d'école, forums des jeunes) ;
- participation à des organisations de jeunesse et d'étudiants (par exemple clubs de jeunes, associations étudiantes) ;

24. D. Kerr, *op. cit.*, p. 38.

25. P. Dalin, *School Development. Theories et Strategies. An International Handbook*, Londres, Cassell, 1998.

- pratique du dialogue, de la négociation et de la recherche de consensus dans la vie quotidienne de l'école (par exemple médiateur des étudiants, chefs de classe, débats pour les jeunes).

Bon nombre de ces activités consistent en des situations d'apprentissage non formel : projets, fêtes de charité, réunions avec des responsables politiques locaux, journées de la citoyenneté, simulacres de procès, systèmes de récompense, actions jeunesse, séjours résidentiels, etc.



Education à la citoyenneté dans le cadre scolaire

La question à laquelle avaient à répondre aussi bien les rapports régionaux que nationaux était la suivante : l'organisation actuelle de l'école soutient-elle les politiques de l'ECD et si oui dans quelle mesure ? En d'autres termes, nous n'avons pas cherché à identifier les bonnes pratiques et les innovations à l'école (comme c'est le cas de l'étude de Duerr²⁶ sur la participation des enfants dans les écoles européennes). Nous avons axé nos réflexions sur le rôle des structures organisationnelles existantes des écoles dans la mise en œuvre des politiques de l'ECD et sur les objectifs annoncés par les décideurs de haut niveau.

En ce sens, les informations livrées par les rapports régionaux sont assez hétérogènes. Les études sur l'Europe du Nord et l'Europe de l'Ouest, par exemple, prouvent l'existence d'une démocratie interne dans les écoles et la capacité de ces dernières à appuyer les politiques de l'ECD.

26. K. Dürr, *The School: A Democratic Learning Community*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 23.

En Europe du Sud et centrale, de nombreuses initiatives locales sont évoquées, liées principalement aux récentes réformes éducatives et à la décentralisation des systèmes scolaires. L'autonomie croissante des écoles semble s'accompagner d'une participation toujours plus large des étudiants, d'opportunités grandissantes de coopération avec les collectivités locales ainsi que du développement de partenariats interorganisationnels (les écoles coopèrent par exemple de plus en plus avec la société civile, la famille, les entreprises et les pouvoirs locaux). Ainsi qu'il est dit dans le rapport pour l'Europe centrale²⁷:

«La politique de décentralisation et d'autonomie de l'école scolaire contraint les écoles et les enseignants à gérer un certain nombre de situations de nature nouvelle et relativement complexe. C'est peut-être une chance pour les matières liées à l'ECD qui font partie d'une offre de formation continue relativement ouverte pour les écoles et les enseignants de tous les pays de la région. En tant que politique, elle peut être proposée par l'Etat et des établissements privés (notamment lorsque leur offre est homologuée par le ministère).»

D'un autre côté, dans les régions de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, l'école démocratique n'est pas encore le modèle prévalent (à l'exception de la Slovénie où d'excellents résultats ont été rapportés à cet égard). Dans la majorité des cas, le modèle dominant continue d'être une gouvernance de type autoritaire et un contexte institutionnel rigide. En ce sens, les conclusions du rapport pour l'Europe du Sud-Est²⁸ sont très explicites :

«Dans la plupart des pays, les positions de principe relatives aux droits individuels, à l'investissement du pouvoir et aux processus inclusifs de décision, bien que souvent clairement exprimées dans les documents écrits devant servir de base aux politiques, se reflètent assez mal en pratique dans le fonctionnement des classes, des écoles et des systèmes scolaires. Les malentendus pouvant résulter de cette situation risquent d'émousser ou de perturber l'impact des programmes de l'ECD dans les écoles.»

La question que nous nous posons maintenant est de savoir si la situation résulte d'un manque de culture démocratique lié au contexte ou si elle est inhérente aux écoles en tant qu'organisations politiques autoritaires. Ball²⁹ a avancé cette dernière hypothèse il y a quinze ans, dans son remarquable ouvrage sur la micropolitique dans les écoles britanniques, considérées plus proches du modèle politique autoritaire (où les enseignants et les chefs d'établissement n'ont pas véritablement accès à la prise de décisions) que du modèle démocratique. Par chance, cette analyse n'a pas été confirmée par les recherches des années 1990, comme le montrent plusieurs de nos rapports régionaux.

27. M. Pol, *op. cit.*, p. 30.

28. Harrison et Baumgartl, *op. cit.*, p. 33.

29. S.J. Ball, *The Micro-Politics of the School*, Londres, Methuen, 1987, p. 125-126.

Toutefois, l'importance de la démocratie interne dépasse de loin le contexte de notre analyse. En tant qu'institutions démocratiques, les écoles ont une influence qui s'étend bien au-delà du cadre de la politique de l'ECD. Comme l'ont montré Harrison et Baumgartl³⁰, l'enjeu de l'école démocratique est précisément la citoyenneté démocratique, en tant que projet crédible :

« Cette réalité – la nature autoritaire et non démocratique des pratiques individuelles et organisationnelles – dans les salles de classes, les écoles et les systèmes éducatifs a au moins deux types d'implications. La première implication, et la moins significative dans ce contexte, est que cela dénote des inefficacités permanentes dans le fonctionnement du système d'éducation publique. C'est un problème sérieux en soi, mais le second type d'implications a des effets bien plus directs et forts sur le sujet de cette étude. Les leçons les plus importantes que transmettent les enseignants et les écoles aux enfants tiennent à leur façon d'agir et de se comporter, et non à ce qu'ils disent. Les enseignants et les écoles sont des modèles de rôle individuel ou organisationnel. Ils sont les manifestations publiques et fortes des valeurs et croyances qui façonnent leurs pensées et leurs pratiques. Ce sont ces pratiques, par conséquent, qui exercent une influence prépondérante en forgeant les valeurs et les prédispositions des jeunes eux-mêmes » (traduction non officielle).

Inutile de dire que cette dernière conclusion s'applique à toutes les écoles et tous les systèmes éducatifs d'Europe.

3.3.3. *Apprentissage tout au long de la vie*

Comme nous l'avons vu, dans le contexte de la présente étude, les politiques de l'ECD reposent sur le postulat d'un apprentissage tout au long de la vie. Il s'agit d'une vision inclusive et complète qui prend en compte aussi bien l'éducation formelle (par exemple la matière du curriculum appelée instruction civique, éducation civique, éducation à la citoyenneté ou ECD au sens strict du programme) que l'éducation non formelle et informelle³¹.

Les études nationales et régionales dépeignent toutes une situation paradoxale dans les perspectives d'apprentissage tout au long de la vie de l'ECD.

30. Harrison et Baumgartl, *op. cit.*, p. 33.

31. Nous utilisons ces trois termes avec les significations suivantes :

- l'éducation formelle désigne tout apprentissage régulier et structuré organisé par un établissement d'enseignement et sanctionné par un certificat ou un diplôme reconnu ; elle est graduée de façon chronologique, des établissements primaires aux établissements d'enseignement supérieur ;
- l'éducation non formelle est une activité éducative qui se déroule en dehors du système formel (par exemple activités extrascolaires, extra-muros et extracurriculaires) et qui, la plupart du temps, ne débouche pas sur un certificat ou un diplôme reconnu ;
- l'éducation informelle est un apprentissage imprévu qui s'effectue dans la vie de tous les jours et provient de l'expérience quotidienne tirée du contact avec la famille, les amis, les pairs, les médias et les autres influences présentes dans l'environnement d'une personne ; ce type d'apprentissage survient de façon irrégulière dans la vie de l'individu.

(Voir C. Birzèa, *L'éducation à la citoyenneté démocratique : un apprentissage tout au long de la vie*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2000, Doc. DGIV/EDU/CIT (2000) 21, p. 35.)

Sur un plan général, les politiques de l'ECD font référence aux situations d'apprentissage dans leur ensemble, qu'il s'agisse de dispositions formelles, de dispositifs non formels ou encore de situations informelles. En tant qu'objectif politique, l'ECD couvre tous les échelons des systèmes éducatifs au travers d'une transmission tout au long de la vie. Toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre, l'ECD vise plus particulièrement l'éducation formelle. La situation s'explique d'abord par les limites de notre recherche, qui ne tient compte que de l'éducation publique et de l'éducation formelle. C'est également la conséquence du déséquilibre existant entre l'éducation formelle d'un côté et les opportunités d'éducation non formelle et informelle de l'autre. L'accent mis sur l'éducation formelle contredit les résultats des recherches récentes³², qui montrent que les objectifs de l'ECD sont atteints plus facilement et plus sérieusement au travers de l'éducation non formelle que par le curriculum formel. Une étude régionale³³ mentionne même un écart de conformité par rapport à la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie :

«... dans la plupart des pays, on note un écart considérable entre la rhétorique de l'ECD dans l'apprentissage tout au long de la vie et la pratique réelle. La contribution de l'ECD dans ce domaine n'est pas aussi complète et bien établie que dans les dispositifs d'éducation formelle des écoles. Dans beaucoup de pays, des liens clairs entre l'éducation formelle et les dispositifs d'apprentissage tout au long de la vie pour l'ECD font défaut et aucune politique n'est en place pour permettre la création et le renforcement de ces liens. Les liens existants sont plus forts entre l'éducation formelle et le secteur de la jeunesse qu'avec le monde du travail et de l'emploi. Les liens les mieux établis correspondent à la période de transition au cours de laquelle les étudiants passent de l'éducation formelle à d'autres voies d'éducation, de formation professionnelle ou d'apprentissage. Ils sont plus forts dans les pays disposant d'une tradition reconnue dans ce domaine et d'un système de formation professionnelle et d'apprentissage lié, à son tour, à la formation des adultes» (traduction non officielle).

Le rapport pour l'Europe centrale³⁴ confirme cette description :

«De fait, si l'on examine attentivement les informations dont on dispose, il apparaît que pratiquement tous les coordinateurs de l'ECD reconnaissent dans leurs rapports que l'ECD est quasiment absente des dispositifs d'apprentissage tout au long de la vie dans leurs pays.»

Malgré ces divergences, il n'en demeure pas moins que l'apprentissage tout au long de la vie est un principe majeur des politiques de l'ECD dans toute l'Europe. Les actions concrètes suivantes, engagées pour mettre en œuvre ce principe, méritent d'être signalées :

32. Duveköt, «The Dynamics of Non-Formal Learning et Opening-up of National Learning Systems», in D. Colardyn (ed.) *Lifelong Learning: Which Way Forward?*, Utrecht, Lemma Publishers, 1998, pp. 89-103.

33. Kerr, *op. cit.*, p. 28.

34. Pol, *op. cit.*, p. 48.

- accent mis sur les aptitudes transversales civiques et sociales indépendamment de l'environnement d'apprentissage, par exemple les aptitudes à la vie (Islande, Arménie), les acquis ciblés intégrés (Pays-Bas) ;
- inclusion de l'éducation non formelle (par exemple des projets pilotes, des échanges scolaires, des activités bénévoles, des programmes de tutorat, des travaux de jeunesse, des associations étudiantes) dans les dispositifs de mise en œuvre des politiques de l'ECD ; par exemple Projet de participation démocratique à l'école (Andorre), conseils d'école (Grèce, France, Malte, Espagne), Parlement des jeunes (Finlande) ;
- reconnaissance des expériences d'apprentissage non formel en matière d'ECD dans le curriculum formel ; par exemple activités de culture de la citoyenneté (Slovénie), activités de conseils de classe et d'école (Norvège), projets La vie à l'école (France) ;
- mise en rapport de l'apprentissage scolaire avec tout autre type d'activité sociale (travail, loisir, militantisme politique, travail bénévole et de bienfaisance, partenariat social) ; par exemple projets d'éducation populaire (Royaume-Uni/Ecosse), programme d'éducation de seconde chance (Suède) ;
- utilisation de l'apprentissage informel (par exemple curriculum caché et ethos scolaire) dans une approche scolaire globale de l'éducation à la citoyenneté ; par exemple projets d'école démocratique (France) ; Plan de développement scolaire (Turquie) ; plans d'autonomie scolaire (Pologne), programme assurance qualité Comenius 2000 (Hongrie).

4. Macropolitique et micropolitique : points de vue des praticiens et des acteurs

Il existe un écart de conformité entre les déclarations de principe et les textes politiques officiels d'un côté et la politique appliquée de l'autre. Dans tous les pays européens, les options politiques (la politique) et les attentes en matière d'ECD (les intentions politiques) ont pris la forme concrète de textes normatifs : prescriptions constitutionnelles, droit commun, curricula écrits, lignes directrices et cadres. Quelquefois, des plans politiques pour l'ECD ont été élaborés comme outils de mise en œuvre destinés à traduire dans la pratique les textes politiques (par exemple le Programme de participation civique en Finlande).

Néanmoins, les conclusions de toutes les études régionales et nationales sont claires : ni la pratique en vigueur ni les dispositifs organisationnels réels ne répondent aux attentes et aux recommandations des textes normatifs. Malgré les innombrables initiatives et innovations émanant de la base, malgré les efforts déployés dans certains pays ou certaines régions, dans tous les pays européens l'écart entre les déclarations de principe sur l'ECD et la pratique reste notable.

Cette conclusion est plus précisément énoncée dans le rapport sur l'Europe de l'Est³⁵:

« Sur le plan formel, les slogans sur l'ECD jouent un rôle important dans les programmes de réforme éducative des gouvernements d'Europe de l'Est. Il est toutefois difficile de trouver des plans de mise en œuvre clairement élaborés. Il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à la politique de l'ECD : des mécanismes de mise en œuvre continuent de voir le jour dans ces pays. Néanmoins, certains signes montrent que la mise en œuvre occupe de plus en plus l'attention des décideurs. Ils font appel à un éventail de ressources pour traduire la politique dans la réalité. La mise en œuvre de style soviétique était fondée exclusivement sur des ressources administratives. Dans l'Europe de l'Est, les décideurs en matière d'éducation tentent de faire appel à certaines ressources « nouvelles » telles que : une aide financière pour les initiatives scolaires, un appui des enseignants par la recherche et le développement, un soutien des idées innovantes par les relations publiques, des ressources technologiques pour l'échange et la diffusion d'informations et de services éducatifs, une aide pour la constitution de réseaux et les communications. Il est très important de noter que l'ensemble de ces pays n'en est qu'au tout début du développement de l'ECD, ce qui explique que les mesures de mise en œuvre manquent encore de clarté à ce stade » (traduction non officielle).

35. I. Froumin, *op. cit.*, p. 28.

Les explications de ces divergences sont triples :

a. La tension interne entre les niveaux politiques macro et micro

La tension est liée à la différence de statut organisationnel de la macropolitique et de la micropolitique. Au niveau macro, l'accent est mis sur le discours et son pouvoir d'influence. A ce niveau, la logique de persuasion et les arguments idéologiques prévalent sur la logique de l'action. Comme l'a montré Ball³⁶, au stade de la mise en œuvre, la politique voulue subit des transformations et des ajustements en fonction des objectifs premiers des praticiens. Au niveau de l'école, comme le souligne Maler³⁷, les critères de décision peuvent différer de ceux employés au niveau macro :

«Les spécialistes de ces domaines ont depuis longtemps reconnu que les écoles étaient des systèmes politiques en miniature, imbriquées dans des structures gouvernementales multiniveaux, dotées de fortes responsabilités de service public et dépendant de divers groupes d'électorat. Confrontées à des demandes complexes et concurrentes, à un manque chronique de ressources, à des technologies floues, des soutiens incertains et des questions chargées de valeurs, les écoles font face à des choix allocatifs difficiles et conflictuels. Comme dans tout régime politique, les acteurs dans les écoles gèrent les conflits inhérents et prennent des décisions au travers de processus reposant sur le pouvoir exercé de manières diverses et dans des arènes diverses» (traduction non officielle).

Par voie de conséquence, comme le montrent les recherches en sociologie politique, nous nous faisons des illusions en imaginant que la politique n'est rien d'autre qu'une directive pour une mise en œuvre sans équivoque. Au niveau de l'école ou de l'université, les déclarations de principe sont interprétées par des acteurs multiples, souvent en concurrence pour des rôles et des ressources, et appliquées selon les conditions et les priorités concrètes de leurs organisations.

Cette divergence entre macropolitique et micropolitique pourrait mener à un processus de double identification, comme l'affirment certains praticiens grecs et italiens³⁸:

«Les avis livrés par des praticiens et des acteurs grecs et italiens semblent relever de deux approches relativement éloignées l'une de l'autre. La première est plus pragmatique, alors que la seconde est plus générale, et fait référence aux déclarations de principe. Cette diversité peut s'expliquer en partie par les contextes dans lesquels les différents avis ont été collectés et reflète à coup sûr des différences culturelles. Toutefois, ils dénotent pour partie deux attitudes différentes que l'on retrouve souvent associées chez les enseignants, constamment tiraillés entre

36. S.J. Ball, *Politics et Policy Making in Education. Explanations in Policy Sociology*, Londres, Routledge, 1990.

37. B. Maler, «The micropolitics of education : mapping the multiple dimensions of power relations in school politics», *Journal of Education Policy*, 1994, vol. 9, n°s 5-6, p. 148.

38. B. Losito, *op. cit.*, p. 31.

l'aspect pratique de leur tâche et une interprétation idéaliste de leur rôle» (traduction non officielle).

b. La nature de l'Etat et la prise de décision multiniveaux

Malgré la grande diversité des rouages de l'Etat dans l'Europe des Quarante-Cinq, nous avons remarqué, d'une part, un glissement des processus de prise de décision (au travers de la décentralisation, déconcentration, dérégulation, délégation et dévolution) du centre vers la périphérie, par le développement de multiples agences régionales et locales. D'autre part, le pouvoir exécutif de l'Etat s'étend au-delà des institutions bureaucratiques, leurs fonctions étant assumées par un «conglomérat de sites et d'agences en charge de la réglementation du système éducatif» (Ball³⁹, 1990, p. 20). Cette approche multifacettes et multiniveaux empêche toute prise de décision de la part d'un seul parti politique.

Parallèlement, cette diversité de participants dans la mise en œuvre de la politique impose des processus de négociation collective et de recherche de consensus au sein des composants de l'Etat et de leurs partenaires extragouvernementaux. L'autorité administrative ne suffit plus à imposer des décisions prises au sommet. Les praticiens et les organes exécutifs locaux disposent de leurs propres capacités de décision et les résultats ne sont pas nécessairement identiques à la politique ou aux objectifs fixés au niveau central.

c. La rareté des informations sur la mise en œuvre des politiques

Très souvent, les décideurs se contentent de formuler des objectifs et les méthodes envisagées, sans chercher à en contrôler la mise en œuvre effective.

Dans la plupart des cas, les politiques de l'ECD pourraient être décrites comme un cheminement linéaire du sommet vers la base, qui repose sur l'hypothèse erronée selon laquelle les déclarations formulées au niveau macro sont automatiquement transposées en pratiques appropriées. Il reste néanmoins à déplorer l'absence d'une vision cyclique des processus politiques de l'ECD, assignant des rôles clairement définis aux décideurs, aussi bien au niveau macro qu'au niveau micro.

L'écart de conformité n'a pas la même ampleur dans tous les pays européens. Il représente un problème commun, mais a des effets très divers selon le contexte économique, culturel et politique réel.

Dans de nombreux pays, les gouvernements adoptent des mesures concrètes pour impliquer les praticiens et les acteurs dans la prise de décision et rendent

39. S.J. Ball, *op. cit.*

compte de la mise en œuvre et des conséquences tangibles des politiques de l'ECD.

En voici quelques exemples :

- évaluation et études d'impact sur l'ECD entreprises par des organismes de recherche ou des agences spécialisées: Ince (Espagne), Invalsi (Italie), Conseil national de l'éducation (Suède), Institut des sciences de l'éducation (Roumanie), Agence nationale pour l'amélioration de l'école (Norvège), Centre d'éducation civique (Pologne) ;
- inspection scolaire et contrôle de qualité: Ofsted (Royaume-Uni/Angleterre), Inspección y Avalucion Educativa Andorrana (Andorre), dispositif d'autoévaluation de l'école (Slovénie), système d'évaluation scolaire (Malte); Association pour l'éducation civique et la démocratie (République tchèque) ;
- monitoring et services d'orientation : Bundeszentrale für politische Bildung (Allemagne), Centre de service pour l'éducation civique (Autriche), le système de conseillers nationaux par matières scolaires (Danemark), le site web sur l'éducation à la citoyenneté en Ecosse, le Conseil national des droits des étudiants (Hongrie) ;
- analyses comparatives et enquêtes internationales: Etude de l'IEA sur l'éducation civique, Enquête du Conseil de l'Europe sur la participation des étudiants, Etudes sur les valeurs paneuropéennes, Etude du CIDREE sur l'enseignement des valeurs, Enquête sur l'éducation civique (dans les pays baltes et nordiques) ;
- études longitudinales (exemple: l'étude sur l'ECD de la NFER britannique (Fondation nationale pour la recherche dans le domaine de l'éducation), réalisée sur une période de huit ans et portant sur un échantillon de 11 000 étudiants).

Dans les régions d'Europe de l'Est et du Sud-Est, selon les auteurs régionaux respectifs, les praticiens et les acteurs ne sont pas associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en dépit de leur engagement. Le plus souvent, la participation d'acteurs extérieurs aux organes officiels est spontanée, non systématique, et résulte d'initiatives personnelles plutôt que d'efforts gouvernementaux. En ce sens, les conclusions du rapport de la région du Sud-Est⁴⁰ sont hautement pertinentes :

- Il en ressort une ignorance largement répandue des politiques gouvernementales sur l'ECD de la part des acteurs des pays concernés – y compris dans les rangs des personnes directement concernées par ces politiques. Parfois, des correspondants font état d'une absence totale de prise de

40. Harrison et Baumgartl, *op. cit.*, p. 68.

conscience des acteurs quant à l'existence même des politiques. Il s'agit de toute évidence d'un défaut majeur de communication de la part du gouvernement.

- Beaucoup d'acteurs mentionnent un manque total de consultation ou de discussion de la part des gouvernements au cours du processus d'élaboration des politiques. Ils en ressentent une frustration, alors que bon nombre d'entre eux sont d'avis qu'ils pourraient contribuer de manière significative au processus.
- Les ONG – généralement acteurs majeurs dans ce domaine dans les pays concernés – se montrent souvent très critiques envers ce qu'elles considèrent comme un échec dans l'instauration de partenariats de travail efficaces et productifs, à un niveau opérationnel, avec les gouvernements des pays dans lesquels elles travaillent. Elles y voient le reflet d'un manque d'efficacité et d'engagement dans leurs relations avec les ministères de l'Éducation et regrettent qu'une opportunité majeure se trouve ainsi gâchée.

5. Les politiques de l'ECD en Europe : pour un développement participatif de la politique en matière d'éducation

L'étude paneuropéenne est allée au-delà de son but initial. Conçue à l'origine comme un état des lieux, visant à identifier les options des politiques de l'ECD ainsi que les mesures de mise en œuvre, l'étude paneuropéenne s'est traduite en fin de compte par une recherche significative sur le panorama complet des politiques d'éducation dans toute l'Europe. Les conclusions de cette recherche sont bien évidemment importantes quant aux politiques concrètes de l'ECD, mais elles sont également utiles dans un contexte plus général. Elles font référence d'un côté au cadre de la politique d'éducation au sein du Conseil de l'Europe, et de l'autre aux processus de mise en œuvre au niveau national.

5.1. Le cadre de la politique d'éducation au sein du Conseil de l'Europe

Rares sont les objectifs éducatifs qui ont bénéficié d'un soutien aussi manifeste que l'ECD. Le 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (1997), la Déclaration de Budapest sur les droits et responsabilités des citoyens (1999), la Résolution de la Conférence de Cracovie des ministres européens de l'Education (2000) ainsi que la Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2002) ont formulé des attentes claires et font de l'ECD une priorité des politiques et des réformes de l'éducation en Europe.

Les mêmes attentes et déclarations positives se retrouvent également au plan national. Dans certains cas, même le type de discours, les concepts et la philosophie sous-jacents à l'ECD sont inspirés des documents politiques du Conseil de l'Europe. Nous avons ainsi noté dans toute l'Europe une forte concordance entre les politiques voulues.

Une autre conséquence du consensus européen sur les politiques de l'ECD est la similitude des textes normatifs nationaux. Dans l'ensemble des pays examinés dans notre étude, les Constitutions nationales garantissent un contexte favorable aux questions liées à l'ECD. Dans la majorité des lois sur l'éducation, là aussi, l'ECD intervient soit en tant qu'objectif éducatif explicite (au sens général de l'ECD, tel que promu par le Conseil de l'Europe) soit en tant que contenu spécifique du curriculum formel.

Les différences les plus significatives apparaissent lorsque nous abordons la politique appliquée. D'une part, les déclarations de principe sur l'ECD

s'accompagnent rarement de programmes de mise en œuvre. Dans certains cas, le processus s'arrête avant même une quelconque décision concrète sur la distribution des tâches, le calendrier ou l'affectation de ressources. D'autre part, comme il ressort des études nationales et régionales, on note un écart de conformité entre les intentions et les mesures effectives destinées à transformer les objectifs en résultats spécifiques. Très souvent, les efforts déployés par les gouvernements ne sont pas à la hauteur des espoirs nourris par l'ECD, en tant que priorité des réformes éducatives.

Les mesures effectives (formation des enseignants, organisation scolaire, participation des praticiens, apprentissage tout au long de la vie) ainsi que les systèmes concrets de soutien ne sont pas toujours appropriés. La plupart des efforts sont entrepris au niveau du curriculum formel mais, comme nous l'avons constaté, dans ce domaine aussi les dispositions concrètes sont insuffisantes.

Ce tableau nous rend plus circonspects quant à la place véritable qu'occupe l'ECD sur l'agenda des réformes en Europe. L'écart de conformité des politiques de l'ECD montre que le soutien politique est une condition indispensable mais non suffisante. L'ECD est indéniablement l'une des priorités bénéficiant de l'appui politique le plus fort mais, malheureusement, dans ce domaine, les gouvernements initient des actions sans grande cohérence.

Cette différence entre discours politique et mise en œuvre réelle présente le risque de discréditer les politiques de l'ECD elles-mêmes, en tant que projet de société, ainsi que les valeurs véhiculées par la citoyenneté démocratique.

5.2. Les processus de politique éducative : des modèles nationaux hiérarchiques à l'élaboration incrémentale et participative des politiques

La politique de l'ECD s'inscrit dans une large arène politique et sociétale. Contrairement à d'autres thèmes liés aux politiques de l'éducation, l'ECD dépasse le cadre des moyens et des compétences de l'administration publique. Elle implique l'ensemble des citoyens et toutes les institutions des sociétés démocratiques. En ce sens, notre étude a montré que les processus politiques de l'ECD supposent une large participation à la fois verticale (l'axe bureaucratique) et horizontale (les dispositifs organisationnels). Nous avons affaire à deux dimensions complémentaires réunissant les trois conditions de la participation politique (Colebatch, 1998, p. 16-20), respectivement l'autorité, l'expertise et l'ordre. L'autorité n'est pas limitée au pouvoir politique ou administratif, elle concerne également les capacités professionnelles et organisationnelles de tous les praticiens et des divers acteurs. De manière quasi similaire, l'expertise n'est pas concentrée au niveau des organes gouvernementaux ; elle fait référence à une large palette de compétences et à la capacité de multiples acteurs à résoudre les problèmes. Quant à l'ordre, le meilleur

moyen de le faire régner est de jouer des partenariats, des réseaux, des projets partagés ou des systèmes de gestion commune des politiques.

Dans cette perspective, l'une des premières conclusions fait référence à la tension relative entre les principaux acteurs dans l'arène publique. D'un côté, les structures gouvernementales tentent de garder l'initiative et leur statut d'acteur principal. Elles ne disposent néanmoins que de ressources limitées pour la mise en œuvre. Malgré la diversification organisationnelle des composantes de l'Etat et la décentralisation de la prise de décision, la mise en œuvre des politiques de l'ECD n'est pas toujours effective. Il existe également des priorités politiques plus pressantes, même si ces dernières ne disposent pas du même soutien politique. L'ECD semble un objectif plutôt abstrait et distant, qui n'a pas sa place dans les responsabilités premières de l'administration publique.

D'un autre côté, la société civile a entrepris de nombreuses initiatives dans le domaine de l'ECD. Cette approche ad hoc de la base vers le sommet ne résulte pas obligatoirement de déclarations de principe sur l'ECD et n'intègre pas nécessairement un programme de mise en œuvre officiel. Les initiatives apportent néanmoins des solutions à des problèmes de terrain concrets, en jouant de la capacité à mobiliser et de l'expertise des praticiens et des divers acteurs.

Les processus bureaucratiques dans l'administration publique correspondent à ce que des travaux novateurs⁴¹ ont appelé le modèle rationnel/synoptique. L'approche de la base vers le sommet représente ce que les mêmes auteurs appelaient le modèle incrémental d'élaboration des politiques. Le principal défi de la mise en œuvre des politiques de l'ECD est en fait d'arriver à combiner ces modèles classiques.

Comme nous l'avons vu, les processus politiques de l'ECD dépassent la planification rationnelle et le modèle de cycle politique fondé sur un séquençage standard (conception – mise en œuvre – évaluation). La politique de l'ECD ne se limite pas à une directive politique transmise par des décideurs autorisés à des organes exécutifs périphériques. Bien au contraire, la mise en œuvre des politiques de l'ECD implique une large participation civique et un vaste éventail d'organisations. Plus que dans d'autres domaines, l'ECD présuppose une stratégie marketing, des conflits et des négociations collectives. Cela signifie que la mise en œuvre des politiques de l'ECD n'est pas compatible avec la perspective unitaire et le modèle rationnel promu par les structures bureaucratiques. En réalité, l'analyse limitée à l'axe vertical/bureaucratique nous a menés à une conclusion incontournable : les structures gouvernementales et

41. C. Lindblom, D.K. Cohen, *Usable Knowledge: Social Science et Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1985.

étatiques ont des capacités limitées pour la mise en œuvre des politiques de l'ECD.

A l'inverse, notre perspective a été considérablement enrichie lorsque nous avons également pris en compte la dimension horizontale/organisationnelle, en l'occurrence l'action des praticiens et des acteurs. En complément de la perspective fondée sur l'autorité politique et administrative, nous avons ainsi été en mesure d'identifier une perspective multiniveaux et multicentrique de l'élaboration de la politique.

Dans certains des pays participants, notamment dans les régions d'Europe de l'Ouest et du Nord, l'approche multicentrique a été transposée dans les actions suivantes :

- les décisions émanent d'un grand nombre d'organisations autonomes ;
- le pouvoir est équitablement réparti au travers des réseaux, des partenariats et des collectivités de mise en œuvre des politiques ;
- la prise de décision repose sur un ajustement entre l'offre et la demande ;
- le mode opérationnel des processus politiques est le projet commun et la responsabilité partagée ;
- en cas d'objectifs et d'intérêts contradictoires, la politique est le fruit de la négociation.

Une autre conclusion de notre étude fait référence à la fonction de monitoring dans l'administration publique. Les expériences les plus fructueuses de gouvernance démocratique reposent sur la coexistence de trois composantes interconnectées, en l'occurrence :

- la composante stratégique, visant à définir et à élaborer les politiques de l'éducation ;
- la composante exécutive, formée de l'ensemble des institutions hiérarchiques de l'administration publique ;
- la composante monitoring, c'est-à-dire l'organisation décentralisée en charge de la responsabilité publique et du contrôle de la qualité.

Nos études nationales et régionales ont montré que le monitoring et l'assurance qualité sont essentiels au succès de la mise en œuvre des politiques de l'ECD. Nous ne disposons d'aucune donnée relative à l'emploi de points de référence internes ou externes spécifiques à l'ECD. Toutefois, un nombre suffisant d'informations démontre que, quelles que soient les mesures spécifiques mises en place au niveau national (inspection scolaire, évaluation externe par des agences spécialisées ou autoévaluation par les écoles), la mise en œuvre des politiques de l'ECD est un défi pour les systèmes de monitoring actuels de l'administration publique.

Pour finir, cette dernière conclusion est en rapport avec la capacité du gouvernement à mobiliser la société civile. L'expérience de certains pays, particulièrement ceux d'Europe du Nord, montre que l'Etat est plus enclin à habiliter ou à aider les citoyens à s'aider eux-mêmes. Cet accent mis sur la citoyenneté active implique l'organisation des acteurs en réseaux et des processus de prise de décision largement mobilisateurs. Au moins dans le cas concret des processus politiques de l'ECD, l'Etat n'est plus la seule source d'autorité, d'expertise et d'ordre. Confronté à un objectif de grande ampleur tel que l'ECD, impliquant quasiment toute la société, l'Etat renonce à son monopole de prestataire unique de services. Il partage autorité, ressources et responsabilité avec des partenaires issus de la société civile.

Cette nouvelle orientation de politique collaborative, suggérée par les processus politiques de l'ECD, est l'un des résultats les plus prometteurs et les plus stimulants de l'étude paneuropéenne.

Annexe I – La signification du concept de citoyenneté dans divers contextes culturels

| PAYS | DÉSIGNATION | SIGNIFICATION |
|--------------------|-------------------------|--|
| ARMÉNIE | kaghokatsintyum | statut civil, appartenance |
| AUTRICHE | Staatsbürgerschaft | statut juridique, nationalité |
| AZERBAÏDJAN | vatandaslig | pièce de la patrie |
| BOSNIE-HERZÉGOVINE | državljanstvo | statut civil |
| BULGARIE | grajdanstvo | statut juridique, nationalité |
| CHINE | 公民 | appartenance et devoirs (au sens du confucianisme) |
| CROATIE | gradjanstvo | droits et habilitations civils |
| RÉPUBLIQUE TCHÈQUE | občanstvi | statut juridique |
| ESTONIE | kodakondsus | nationalité |
| FINLANDE | kansalaisuus | être citoyen de l'Etat |
| FRANCE | citoyenneté | citoyenneté, statut politique et juridique (membre de la République) |
| GÉORGIE | nokalaksoba | appartenance : être citoyen de l'Etat |
| ALLEMAGNE | Staatsangehörigkeit | nationalité, appartenance, habilitations juridiques |
| | Bürgerlichkeit | membre de la classe moyenne, un « bourgeois » |
| GRÈCE | Υπικοότητα (ipikootita) | appartenir à la ville |

| PAYS | DÉSIGNATION | SIGNIFICATION |
|-------------------|----------------------|--|
| HONGRIE | allampolgársag | appartenance, nationalité |
| ITALIE | cittadinanza | nationalité, statut juridique |
| KAZAKHSTAN | atulydyk | patriotisme, loyauté envers l'Etat |
| KIRGHISTAN | grajdanstvo | statut juridique, nationalité |
| | atuulduk | patriotisme (atuul = patriote), ensemble de devoirs |
| LETTONIE | pilsoniba | nationalité |
| MALTE | cittadinanza | nationalité, statut juridique |
| NORVÈGE | borgerskap | être citoyen de l'Etat |
| PAYS-BAS | burgerschap | appartenance à la nation |
| POLOGNE | obywatelstwo | appartenance, appartenir à l'Etat |
| ROUMANIE | cetățenie | nationalité |
| RUSSIE | grajdanstvo | appartenance, nationalité |
| SERBIE-MONTÉNÉGRO | gradjanstvo | nationalité, appartenance |
| | | statuts juridique et politique |
| SLOVAQUIE | občianstvo | appartenance (občia = communauté), nationalité |
| SLOVÉNIE | državljanstvo | habilitations civiques et politiques |
| ESPAGNE | ciudadania | appartenance, être citoyen de l'Etat |
| SUÈDE | medborgare | être citoyen de l'Etat (borg = bourg, château, ville) |
| TURQUIE | vatandaşlık | nationalité, statut juridique |
| UKRAINE | gromadyanstvo | statut du citoyen |
| ROYAUME-UNI | citoyenneté | statut politique et juridique, ensemble de droits et d'habilitations |
| LANGUE ROMANI | romaniphen | loyauté et obéissance à la communauté et à la loi traditionnelle (romani criss = tribunal traditionnel non formel) |
| LANGUE ARABE | al mwatana فطاوطا | appartenance, identité, appartenir ; de watan = terre, territoire, patrie |

Annexe II – Place de l'ECD dans le curriculum formel en Europe

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|---------------------------------------|---|--|--|---|
| Albanie | éducation civique éducation civique | primaire (classes 1-4) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 5-8) 2 ^e cycle du secondaire (classes 9-10) | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | 5 % des heures d'enseignement 4 % des heures d'enseignement 11 % des heures d'enseignement |
| Andorre | sciences sociales sciences sociales et humaines | primaire (classes 1-6) secondaire (classes 7-10) | intégrée intégrée | « blocs » transcurriculaires |
| Arménie | compétences de la vie courante droits de l'homme Etat et droit | primaire et secondaire (classes 1-7) secondaire (classe 8) secondaire (classes 9-10) | intégrée matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | |
| Autriche | éducation civique histoire et éducation civique | primaire secondaire (ISCED 2 et 3) | principe éducatif transcurriculaire nouvelle matière statutaire | |
| Azerbaïdjan | instruction civique études constitutionnelles l'homme et la société | primaire et secondaire secondaire (classe 9) secondaire (classes 8-11) | transcurriculaire matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | |
| Belgique Communauté francophone | éducation civique | primaire et secondaire | obligatoire, intégrée à l'éducation morale et à l'histoire | 2 heures/semaine (dans le cadre de l'éducation morale), contenu thématique intégrés à l'enseignement de l'histoire 3 cercles thématiques d'ECD |
| Communauté flamande | éducation à la citoyenneté | primaire et secondaire | thèmes transcurriculaires | |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|--------------------|---|---|---|--|
| Bulgarie | sciences sociales et éducation civique | primaire et secondaire (classes 1-12) | combinaison de contenus transcurriculaires et matière distincte | 1 heure par semaine ; examen obligatoire de fin de scolarité en « sciences sociales et éducation civique » |
| Croatie | éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique | primaire et secondaire (classes 1-8 et 9-12) | matière facultative et transcurriculaire | programme pilote (scolaire) |
| Chypre | études sociales histoire, éducation civique et économie | primaire (classes 1-6) 1 ^{er} cycle du secondaire ou gymnase (classes 7-9) | matière distincte matière distincte | l'éducation civique est enseignée en tant que matière distincte 1 heure heure par semaine sur 1 semestre |
| République tchèque | éducation civique sciences sociales et éducation à la citoyenneté | primaire (classes 6-9) secondaire (classes 12-13) | matière distincte intégrée aux sciences sociales, à l'éducation écologique et à la philosophie | 1-2 heures par semaine 2 heures/semaine – le Curriculum d'école nationale ; 1 heure par semaine – le Curriculum d'école de base |
| Danemark | sciences sociales histoire et instruction civique | primaire et secondaire (classes 1-9 et 10-12) 2 ^e cycle du secondaire (classes 10-12) | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | |
| Estonie | éducation sociale éducation sociale | primaire (classe 4) secondaire (classes 9 et 12) | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | 1 leçon/semaine 2 leçons/semaine |
| Finlande | histoire et études sociales histoire et études sociales histoire et études sociales | primaire (classes 1-6) primaire (classes 5-6) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 7-9) 2 ^e cycle du secondaire | l'éducation civique est intégrée aux sciences environnementales et naturelles matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | 570 leçons/6 ans 114 leçons hebdomadaires/6 ans 2 leçons/semaine/3 ans les études sociales sont l'un des 5 cours obligatoires (de 38 heures chacun) |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|-----------|---|---|--|---|
| France | vivre ensemble éducation civique éducation sociale, civique et juridique | primaire (âges 6-8) primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire tronc commun statutaire, séparé et intégré (lié à l'histoire et à la géographie) | examen national formel sur l'éducation civique 3 à 4 heures sur 26 heures par semaine |
| Allemagne | études sociales (Sozialkunde) études sociales | primaire 2 ^e cycle du secondaire | matière subsidiaire et partie d'autres matières (histoire, géographie et économie), obligatoire intégrée, non obligatoire | inclus dans les curricula de tous les Länder (Etats fédéraux) en option pour les concours généraux d'entrée à l'université |
| Grèce | éducation civique littérature grecque ancienne, histoire, psychologie, droit civique et institutions politiques, sociologie, histoire et sciences sociales, civilisation et racines européennes, technologies de communication, sciences de l'environnement | primaire 2 ^e cycle du secondaire (lycée) | activités transcurriculaires matières spécifiques | |
| Hongrie | histoire et citoyenneté anthropologie et études sociales études sociales étude de l'homme et de l'éthique introduction à la philosophie histoire et citoyenneté | primaire (classes 5-8) primaire (classe 7) secondaire (classes 9-12) secondaire (classe 11) secondaire (classe 12) secondaire professionnel (classe 12) | tronc commun statutaire (partie du domaine de curriculum « l'homme et la société ») intégrée intégrée matière distincte | 10 à 14% des heures d'enseignement possibilité d'allouer du temps dans le programme local |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|----------|--|--|---|---|
| Islande | études sociales intégrées aux études religieuses compétences de la vie courante études sociales compétences de la vie courante | primaire (classes 1-7) primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 4-10 de la scolarité obligatoire) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 8-10) 2 ^e cycle du secondaire (classes 11-13) | intégrée intégrée intégrée intégrée | 3 leçons/semaine (classes 1-4), 4 leçons/semaine (classes 5-6), 3 leçons/semaine (classe 7) 1 leçon/semaine (classes 4-10) 3 leçons/semaine (classe 8), 2 leçons/semaine (classes 9-10) 1 leçon/semaine (classe 11) |
| Irlande | éducation sociale, personnelle et à la santé éducation civique, sociale et politique «Leaving Certificate Applied» et «Transition Year Programme» | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire | intégrée matière distincte, obligatoire partie intégrante de programmes spéciaux (matières telles que l'anglais, l'histoire, la géographie) | 3 thèmes : moi ; moi et les autres ; moi et le vaste monde soumis à examen dans le cadre du junior certificate (brevet des collèges) |
| Italie | études sociales histoire et éducation civique histoire et éducation civique, économie | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire | intégrée matière distincte autonome et transcurriculaire (instruction civique liée à l'histoire, à la géographie et à l'économie) | |
| Lettonie | sciences sociales sciences sociales | 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire (classes 10-12) | intégrée intégrée | l'instruction civique fait partie d'un bloc de matières (sciences sociales) conjointement avec l'éducation à la santé, l'éthique, l'économie et l'histoire |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|---|---|---|---|--|
| Liechtenstein | connaissances civiques | préscolaire primaire secondaire | intégrée intégrée intégrée | défini en fonction de cibles spécifiques pour chaque phase/groupe d'âge |
| Lituanie | principes de la société civique principes de la société civique | primaire (classes 7-8) secondaire (classe 10) | matière distincte matière distincte | 1 leçon par semaine 2 leçons par semaine |
| Luxembourg | éducation civique (« cours d'instruction civique ») | 2 ^e cycle du secondaire (classe 12) | matière distincte | 1 leçon par semaine |
| « L'ex-République yougoslave de Macédoine » | éducation civique (remplaçant « histoire et société civile ») éducation civique | primaire (classes 7-8) écoles secondaires avec formation professionnelle en entreprise écoles secondaires générales (classes 9-12) | cours optionnel matière distincte insertions spécifiques dans le curriculum | |
| Malte | système politique/culture civique apprendre la démocratie | primaire et secondaire | transcurriculaire, intégrée dans toutes les matières | chaque école doit élaborer son propre curriculum basé sur le Curriculum national minimum |
| Moldova | éducation morale éducation civique la loi et nous | primaire (classes 1-4) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 5-9) 2 ^e cycle du secondaire (classes 10-12) | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire | 1 heure par semaine 1 heure par semaine 1 heure par semaine |
| Pays-Bas | éducation à la citoyenneté études sociales (« Maatschappijleer ») | primaire secondaire | enseigné avec comme cible de réalisation « Orientation sur l'être humain et la société/le monde » thèmes transcurriculaires | cette cible inclut la géographie, l'histoire, la société, l'environnement et le comportement en matière de santé |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|----------|--|--|--|--|
| Norvège | matières sociales activités de conseils de classe et d'école matières sociales conseil de classe et d'école instruction civique | primaire (classes 1-7) primaire (classes 1-7) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 8-10) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 8-10) 2 ^e cycle du secondaire (classe 12) | intégrée (histoire, géographie et instruction civique) intégrée intégrée intégrée matière distincte | 2-3 leçons par semaine 3-4 leçons par semaine 76 leçons sur 3 ans 2 leçons par semaine |
| Pologne | sciences humaines histoire et société connaissance de la société éducation civique | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire et secondaire professionnel | intégrée domaine intégré au programme matière distincte matière distincte | |
| Portugal | développement personnel et social | enseignement élémentaire deuxième cycle du secondaire (classes 10-12) | chaque établissement définit son propre projet de programme conformément aux principes directeurs du programme national activités transcurriculaires | l'ECD est à organiser comme des activités transcurriculaires et des domaines de programme hors discipline (ex. domaine de projet, étude assistée, éducation civique) |
| Roumanie | éducation civique culture civique culture civique | primaire (classes 3-4) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 5-6) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 7-8) | matière distincte, obligatoire (domaine du curriculum « l'homme et la société ») cours optionnel matière obligatoire plus imprégnation transcurriculaire (ex. cours optionnel sur « communication dans la sphère publique » ou « résolution des conflits ») | 1-2 heures par semaine 1 heure d'enseignement par semaine 1 heure d'enseignement par semaine |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|------------------------------|--|--|--|---|
| Fédération de Russie | introduction à l'éducation civique et juridique matières liées au droit (par exemple droits et politique, fondements de la citoyenneté, instruction civique) introduction aux études sociales («obshchestvovedenie»), droit et politique, instruction civique, fondements du droit, fondements de la citoyenneté matières liées au droit études sociales, sciences politiques, fondements du droit droits de l'homme, fondements de la culture civique et juridique | primaire (classes 1-4) primaire (classes 1-4) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 5-9) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 5-9) 2 ^e cycle du secondaire (classes 10-11) 2 ^e cycle du secondaire (classes 10-11) | matière distincte, obligatoire facultative citoyenneté et matières obligatoires liées au droit facultative matière distincte, obligatoire facultative | 1 heure par semaine |
| Saint-Marin | études sociales histoire et éducation civique histoire et éducation civique, économie | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire 2 ^e cycle du secondaire | intégrée matière distincte matière distincte | la réforme proposée envisage l'étude de l'histoire sociale et de la culture civique en classe 5 (1 ^{er} cycle du secondaire) |
| Serbie-Monténégro: Serbie | éducation civique | primaire et secondaire (classes 1-3) | matière distincte (optionnelle dans la première classe et facultative dans la deuxième classe) transcurriculaire/intégrée dans la première classe de l'école primaire (nouveau programme) matière distincte, facultative | 1 heure par semaine appliqué dans 5 écoles primaires pilotes et 4 écoles secondaires pilotes |
| Monténégro | éducation à la citoyenneté | primaire et secondaire | | |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|-----------|--|---|--|--|
| Slovaquie | Education civique science sociale | primaire (classes 6-9) secondaire (classes 9-11) | matière distincte, obligatoire matière distincte | 1 heure par semaine |
| Slovénie | éducation civique et éthique culture civique sciences sociales | primaire (classes 7-8) secondaire (classe 9) écoles secondaires avec formation professionnelle en entreprise | matière distincte, obligatoire matière distincte, cours optionnel (dans le cadre du module « humanités ») matière distincte, obligatoire | 1 heure par semaine 1 heure par semaine (32 heures par année scolaire) 85 heures par année scolaire (pour le programme sur 2 ans), 70 heures par année scolaire (pour le programme sur 3 ans) |
| Espagne | sciences, géographie et histoire éthique, sciences sociales, géographie et histoire philosophie, histoire; histoire du monde contemporain (filière sciences sociales) | primaire secondaire (1 ^{er} et 2 ^e cycles) 2 ^e cycle du secondaire (Bachillerato) | matière distincte matière distincte matière distincte et thèmes transcurriculaires | |
| Suede | études sociales | primaire (classes 1-6) secondaire (classes 7-9) | fait partie d'autres matières, intégrée | 855 leçons sur les 9 années de la scolarité obligatoire |
| Suisse | études sociales | primaire et secondaire | non statutaire, intégrée | |
| Turquie | démocratie et éducation aux droits de l'homme instruction civique et droits de l'homme démocratie et éducation aux droits de l'homme | primaire (classes 1-3) 1 ^{er} cycle du secondaire (classes 7-8) 2 ^e cycle du secondaire (classe 11) | matière distincte, obligatoire matière distincte, obligatoire matière distincte, cours facultatif | |

| Pays | Terminologie | Niveau éducatif | Approche | Temps alloué |
|-------------------------------------|--|---|---|--|
| Ukraine | « l'Ukraine et moi » « nous sommes des citoyens » « éducation juridique » éducation à la citoyenneté | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire (classe 9) 1 ^{er} cycle du secondaire (classe 9) 1 ^{er} et 2 ^e cycles du secondaire (classes 9-11) | matière distincte, obligatoire matière distincte, optionnelle matière distincte, obligatoire matière distincte, optionnelle | dernière année de la scolarité obligatoire |
| Royaume-Uni Angleterre Ecosse | éducation à la citoyenneté citoyenneté développement personnel et social éducation religieuse et morale | primaire 1 ^{er} cycle du secondaire primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire (curriculum 5-14) primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire (curriculum 5-14) | transcurriculaire en tant que partie intégrante d'un cadre non statutaire pour « l'éducation personnelle, sociale, sanitaire et à la citoyenneté » transcurriculaire intégrée et transcurriculaire (matière d'étude) intégrée et transcurriculaire (matière d'étude) | libre choix laissé à l'école |

Partie II

Synthèse des six études régionales

1. Introduction

Le présent rapport est une synthèse d'études sur l'éducation à la citoyenneté démocratique (ci-après désignée l'ECD) dans cinq régions d'Europe⁴² – Europe de l'Ouest, Europe du Nord, Europe centrale, Europe de l'Est et Europe du Sud – et une mise à jour de la situation en matière d'ECD dans une sixième région, à savoir l'Europe du Sud-Est, à la suite d'un inventaire réalisé en 2001.⁴³ Chaque étude régionale s'efforce d'établir la cartographie des politiques et cadres législatifs qui soutiennent la promotion de l'ECD au niveau national dans les pays de la région concernée. Le rapport, les cinq études régionales et l'inventaire, ainsi qu'une synthèse européenne⁴⁴, font partie d'une étude paneuropéenne sur les politiques de l'ECD commandée par le Conseil de l'Europe.

Cette introduction présente le contexte de la promotion de l'ECD ainsi que les objectifs, la réalisation et les conclusions de l'étude paneuropéenne. Elle énumère d'abord les buts, les objectifs et les éléments clés du projet Education à la citoyenneté démocratique (ECD) du Conseil de l'Europe. Puis elle fournit certaines informations générales concernant l'étude paneuropéenne sur les politiques d'ECD.

1.1. Education à la citoyenneté démocratique (ECD)

L'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) constitue un domaine prioritaire d'activité du Conseil de l'Europe depuis le milieu des années 1990. Le projet Education à la citoyenneté démocratique, généralement appelé « projet ECD », a été mis en place par le Conseil en 1997. Depuis cette date, celui-ci s'est engagé dans de nombreuses activités visant à soutenir et à promouvoir le développement de l'ECD dans l'ensemble des Etats membres. La définition de l'ECD et les mesures à adopter par les Etats membres pour en promouvoir le développement sont précisées dans deux recommandations

42. D. Kerr, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe de l'Ouest* ; R. Mikkelsen, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe du Nord* ; M. Pol, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe centrale* ; I. Froumin, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe de l'Est* ; et B. Losito, *Etude paneuropéenne des politiques de l'ECD : Europe du Sud*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003.

43. C. Harrison et B. Baumgartl, *Inventaire des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique et de gestion de la diversité en Europe du Sud-Est*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2002, Doc. DGIV/EDU/CIT (2001) 45.

44. C. Birzèa, *Les politiques de l'ECD en Europe : une synthèse*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 18.

clés, adoptées par les ministres des Etats membres⁴⁵: Résolution adoptée par la Conférence permanente des ministres de l'Education (Cracovie, 15-17 octobre 2000); Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 16 octobre 2002).

La résolution adoptée par les ministres de l'Education en 2000 contenait un projet de lignes directrices communes, qui identifient les éléments clés de l'ECD et proposent une approche intégrée en vue des politiques et des pratiques dans ce domaine. Les éléments clés de l'ECD sont les suivants :

Définition et objectifs :

L'éducation à la citoyenneté démocratique :

- repose sur les principes fondamentaux des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de la primauté du droit ;
- fait en particulier référence aux droits et responsabilités, à l'engagement, à la participation et à l'appartenance, ainsi qu'au respect de la diversité ;
- englobe toutes les tranches d'âge et tous les pans de la société ;
- vise à donner aux jeunes et aux adultes les moyens de prendre une part active dans une société démocratique et à consolider ainsi la culture démocratique ;
- concourt à combattre la violence, la xénophobie, le racisme, le nationalisme agressif et l'intolérance ;
- contribue à la cohésion sociale, à la justice sociale et au bien commun ;
- renforce la société civile grâce à des citoyens avisés, bien informés et démocratiquement compétents ;
- doit être différenciée selon les contextes nationaux, sociaux, culturels et historiques.

La Recommandation adoptée par le Comité des Ministres en 2002⁴⁶ recommande aux gouvernements des Etats membres :

- de faire de l'EDC un objectif prioritaire des politiques et réformes de l'éducation ;

45. Projet sur l'«Education à la citoyenneté démocratique»: Résolution adoptée par les ministres de l'Education du Conseil de l'Europe lors de leur 20^e réunion à Cracovie (Pologne), 15-17 octobre 2000, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Doc. DGIV/EDU/CIT (2000) 40. «Education à la citoyenneté démocratique 2001-2004»: Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique, adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 2002, lors de la 81^e réunion des Délégués des Ministres, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Doc. DGIV/EDU/CIT (2002) 38.

46. Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres, Doc. DGIV/EDU/CIT (2002) 38.

- d'encourager et de soutenir les initiatives actuelles visant à promouvoir l'EDC à l'intérieur des Etats membres et entre eux ;
- d'appliquer les principes [de l'ECD] énoncés dans la présente recommandation dans leurs réformes de l'éducation actuelles ou futures ;
- de porter cette recommandation et les documents sur lesquels elle s'appuie à l'attention des organismes publics et privés concernés de leur pays au moyen de procédures nationales appropriées.

Ces recommandations forment la base du projet ECD aux niveaux paneuropéen, régional et national. Elles donnent au projet ECD sa raison d'être et constituent une force d'entraînement.

1.2. Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD)

1.2.1. Synthèse paneuropéenne

L'étude a donné au moins deux résultats intéressants au niveau paneuropéen :

- une description systématique des politiques d'ECD dans toute l'Europe ;
- une analyse empirique de l'écart de conformité, à savoir les différences entre les déclarations de principe, les intentions politiques et les mesures d'application.

En témoignent les conclusions d'une synthèse détaillée des politiques de l'ECD en Europe, partie I de ce document, réalisée par César Birzúa et fondée sur les cinq études régionales ainsi que sur l'inventaire concernant la région d'Europe du Sud-Est. Cette synthèse tire trois conclusions majeures :

- Il existe un véritable écart, on pourrait même dire un gouffre, entre les déclarations et la pratique. Il y a apparemment deux risques : la non-prise en compte des déclarations d'intention, d'une part, et l'incapacité de fournir des ressources appropriées, d'autre part.
- L'enseignement formel constitue actuellement le principal « pilier » de l'ECD du fait qu'un programme d'enseignement existe déjà, offrant un cadre tout fait et la possibilité d'adopter une approche structurée, notamment concernant le transfert de connaissances.
- Une approche plus diversifiée se dessine, allant au-delà du programme d'enseignement, et la nécessité de mettre en place des partenariats entre les acteurs et les praticiens se fait sentir.⁴⁷

47. G. Morris, « Politiques et pratiques en matière d'ECD : comment réduire l'écart ? », séminaire sur l'élaboration des politiques : rapport de séminaire. Conseil de l'Europe, Strasbourg, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 36.

Il convient de lire la synthèse paneuropéenne des politiques de l'EDC parallèlement aux brefs résumés et aux études régionales plus détaillées.

1.2.2. Etudes régionales

Les analyses effectuées au niveau régional, par le biais des cinq études régionales et de l'Inventaire, sont au cœur de l'étude. Pour répondre aux besoins de l'étude plutôt que pour traduire une approche coordonnée préétablie des politiques éducatives, notamment en matière d'ECD, au sein des Etats membres et entre eux, l'Europe a été divisée en cinq régions (six avec la région d'Europe du Sud-Est). Un rédacteur a été désigné pour chaque région et chargé d'établir un rapport sur la législation et les politiques d'ECD dans cette région, ce qui a été fait avec l'aide des coordinateurs nationaux d'ECD des Etats de la région. On a classé les régions comme suit et sélectionné les rédacteurs régionaux ci-après :

- Région d'Europe de l'Ouest, David Kerr (Angleterre/Royaume-Uni) :
Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni
- Région d'Europe du Nord, Rolf Mikkelsen (Norvège) :
Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède
- Région d'Europe centrale, Milan Pol (République tchèque) :
République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie
- Région d'Europe de l'Est, Isak Froumin (Fédération de Russie) :
Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, Fédération de Russie, Ukraine
- Région d'Europe du Sud, Bruno Losito (Italie) :
Andorre, Chypre, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Saint-Marin, Espagne, Turquie

Ces études régionales sont exhaustives. Elles sont publiées séparément et disponibles sur le site du Conseil de l'Europe www.coe.int.⁴⁸ Elles complètent l'Inventaire concernant :

- Europe du Sud-Est⁴⁹, Mitja Sardoc (Slovénie) :
Albanie, Bulgarie, Croatie, Kosovo, «ex-République yougoslave de Macédoine», Roumanie, Serbie-Monténégro et Slovénie.

48. D. Kerr, *Etude paneuropéenne des politiques de l'EDC : Europe de l'Ouest* ; R. Mikkelsen, *Etude paneuropéenne des politiques de l'EDC : Europe du Nord* ; M. Pol, *Etude paneuropéenne des politiques de l'EDC : Europe centrale* ; I. Froumin, *Etude paneuropéenne des politiques de l'EDC : Europe de l'Est* ; et B. Losito, *Etude paneuropéenne des politiques de l'EDC : Europe du Sud*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003.

49. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*

Avant la finalisation des études régionales, les informations qu'elles contiennent ont été validées par des membres du Comité de l'éducation du Conseil de l'Europe et les coordinateurs nationaux de l'ECD.

Pris ensemble, les études régionales et l'Inventaire fournissent des réponses précises aux trois questions clés qui constituent l'épine dorsale de l'étude. Les résultats vont au-delà des questions originelles et donnent des réponses aux questions suivantes :

- Qu'est-ce que la politique de l'ECD et quels facteurs influent sur son développement ?
- Pourquoi l'ECD nécessite-t-elle un cadre politique distinctif ?
- Quelles différences existe-t-il entre les déclarations de principe et la pratique ?
- Qu'est-ce qui influe sur le degré de mise en œuvre effective de la politique d'ECD à différents échelons du système éducatif ?

1.2.3. Rapports nationaux (Etats membres)

Bien que l'on ne dispose pas de résultats publiés au niveau des pays ou Etats membres, l'étude n'aurait pas pu avoir lieu sans un noyau d'informations sur les différents pays. De fait, l'analyse des rapports régionaux s'est fondée sur des documents transmis par les coordinateurs nationaux de l'ECD dans la région et sur un rapport succinct précisant la nature et l'étendue des politiques de l'ECD ainsi que de leur application, élaboré par ces mêmes coordinateurs. Les résultats de l'étude aux niveaux paneuropéen et régional ont des conséquences majeures pour les politiques de l'ECD et leur mise en œuvre au sein des pays.

1.3. Synthèse des six études régionales

Comme indiqué ci-dessus, les cinq études régionales et l'Inventaire relatif à l'Europe du Sud-Est sont au cœur de l'étude paneuropéenne sur la législation et les politiques en matière d'ECD. Toutefois, ces études (dont l'Inventaire) sont exhaustives. Bien que la synthèse paneuropéenne de César Bîrzéa (partie I) soit fondée sur ces études, l'espace manque pour rendre compte de toute la gamme d'informations, de matériels et d'exemples de politiques et de pratiques d'ECD contenus dans les six rapports régionaux. Il a donc été jugé utile de combiner les synthèses des études régionales (assorties d'une mise à jour de la situation en Europe du Sud-Est).

Chaque rédacteur régional a été chargé, avec le concours d'un nouveau rédacteur pour la région d'Europe du Sud-Est, d'élaborer une synthèse de son étude régionale s'articulant autour de cinq rubriques communes :

- Contexte et buts

- Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD
- Mesures clés de mise en œuvre de l'ECD
- Principaux problèmes de l'ECD
- Remarques de conclusion

On lira avec profit l'ensemble des synthèses des six études régionales (dont celle relative à l'Europe du Sud-Est), qui confirment les conclusions de la synthèse paneuropéenne et montrent aussi comment les études régionales sont parvenues à fournir des réponses précises à une série de questions qui vont au-delà du cadre originel de l'étude.

Il est particulièrement intéressant de considérer les principaux défis relatifs à l'ECD dans l'ensemble des régions et au sein de chacune d'elles. La synthèse des études régionales révèle qu'en dépit de différences régionales considérables en termes de contexte, de culture et de tradition, les politiques et les pratiques de l'ECD en Europe mettent en avant un certain nombre de défis communs, à savoir :

- réduire «l'écart de conformité» entre les politiques et les pratiques de l'ECD ;
- améliorer et développer la participation des élèves et des représentants de la communauté locale au système éducatif, notamment à la gestion des établissements scolaires ;
- mettre en place, pour les enseignants, une formation initiale et continue plus globale et plus performante ;
- prendre des mesures appropriées pour promouvoir une culture du suivi, de l'assurance qualité et de l'évaluation ;
- définir d'un commun accord la place de l'ECD dans les réformes et les priorités éducatives qui se font concurrence et lutter pour l'imposer.

L'ensemble des synthèses des situations régionales confirment surtout le grand intérêt que suscitent les politiques et les pratiques d'ECD à travers l'Europe. Elles montrent également qu'il est de plus en plus reconnu que la mise en place et le développement d'une législation, de politiques et de pratiques effectives en matière d'ECD ne constituent pas une solution à court terme mais un processus à long terme qui exige une vision, des ressources appropriées ainsi que des efforts et une patience considérables. Bien que les pays européens soient plus près du début de ce processus que de la fin, on observe des signes de progrès encourageants dans chaque région participant à l'étude.

Les résultats de l'étude paneuropéenne sur la législation et les politiques d'ECD sont importants et viennent fort à propos. Ils représentent une contribution majeure à l'organisation par le Conseil de l'Europe, en 2005, d'une

«Année de la citoyenneté par l'éducation» et aux activités qui auront lieu dans ce cadre. Toutefois, ils comportent également des messages importants et utiles pour les décideurs, les chercheurs, les formateurs d'enseignants, les praticiens, les jeunes et le public en général. Il faut espérer que les résultats seront largement diffusés et stimuleront le débat et l'action sur l'ECD, notamment aux niveaux national et local.

Le présent rapport de synthèse vise à faciliter ce processus de diffusion, de réflexion, d'examen et d'action. Il faut le lire en liaison avec les autres résultats de l'étude, à savoir les études régionales, l'Inventaire et la synthèse paneuropéenne.⁵⁰ Il y a encore beaucoup à faire pour que la vision et les objectifs de l'ECD se traduisent par des politiques et des pratiques appropriées. Toutefois, nous avons à présent une idée précise de l'étendue des politiques d'ECD et des problèmes posés dans toute l'Europe. Nous disposons ainsi d'une base beaucoup plus solide pour commencer à combler «l'écart de conformité» entre les politiques et les pratiques d'ECD à tous les niveaux et pour continuer à aller de l'avant.

50. Partie I du présent document.

2. Synthèse pour la région d'Europe de l'Ouest

David Kerr

National Foundation for Educational Research (NFER),
(Fondation nationale pour la recherche pédagogique)
Royaume-Uni

2.1. Contexte et buts

Ce document est une synthèse du rapport détaillé sur les politiques d'ECD dans la région d'Europe de l'Ouest.⁵¹ Le rapport et la synthèse font partie de l'étude paneuropéenne du Conseil de l'Europe sur les politiques d'ECD. Sont résumés ci-après :

- les caractéristiques de l'évolution des politiques d'ECD dans la région d'Europe de l'Ouest ;
- les principaux défis qui devront être surmontés pour une plus grande efficacité des politiques d'ECD dans la région.

La région d'Europe de l'Ouest comprend dix Etats membres ainsi regroupés aux fins de l'étude: l'Allemagne (comprenant seize Länder), l'Autriche, la Belgique (communautés wallonne et flamande), la France, l'Irlande, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse (comprenant vingt-six cantons) et le Royaume-Uni (qui comprend quatre nations: l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles (Grande-Bretagne) et l'Irlande du Nord).

Cette diversité des Etats membres rend la synthèse des approches adoptées dans la région d'Europe de l'Ouest pour les politiques en matière d'ECD particulièrement difficile. La répartition en systèmes centralisés ou fédéraux rend cette situation encore plus complexe :

- *Systèmes centralisés* : Autriche, France, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni ;
- *Systèmes fédéraux* : Belgique (système fédéral regroupant les communautés wallonne, flamande et germanophone), Allemagne (système fédéral comprenant seize Länder) et Suisse (confédération de vingt-six cantons).

On notera que, s'agissant des politiques d'ECD dans les systèmes fédéraux, les buts, objectifs, finalités et programmes décrits dans le rapport ne valent

51. D. Kerr (2003), *Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD): Région d'Europe de l'Ouest*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 21.

pas pour l'ensemble des régions et administrations mais servent uniquement d'exemples.

2.1.1. Caractéristiques communes de la région d'Europe de l'Ouest

Malgré les différences entre pays, il est possible d'identifier un certain nombre de caractéristiques communes aux Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest. L'ensemble des Etats membres :

- sont des pays «développés»;
- sont des démocraties de longue date, ayant atteint un certain niveau de maturité et de stabilité, malgré la diversité des chemins parcourus pour parvenir à cette stabilité ;
- disposent de systèmes sociaux, économiques, politiques et juridiques stables ;
- disposent de systèmes éducatifs avancés présentant des structures organisationnelles, des méthodes d'évaluation et un contenu intégrés ;
- sont confrontés aux mêmes problèmes sociaux, économiques, politiques et culturels urgents à l'aube du XXI^e siècle ;
- mettent fortement l'accent sur le rôle essentiel du système éducatif pour la résolution de ces problèmes.

Ce dernier point explique pourquoi la majorité des Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest sont actuellement engagés dans une réforme approfondie de leur système éducatif et pourquoi l'ECD constitue un élément clé du processus de réforme. La raison d'être de cette inclusion de l'ECD est clairement indiquée dans l'avant-propos à un rapport récent sur le système éducatif français (ministère de l'Education nationale, 2001).⁵²

«L'accélération des changements scientifiques et technologiques et les nouveaux défis liés au processus de mondialisation exigent la poursuite de la rénovation des systèmes éducatifs. L'enjeu est de permettre à tous, jeunes ou adultes, d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler et vivre ensemble dans la société du savoir et dans un système international toujours plus ouvert qui présente en même temps de nouveaux dangers et de nouveaux risques de conflit. L'accent doit donc être mis très fortement sur la formation de citoyens éclairés et actifs capables de construire un monde basé sur les valeurs de la démocratie, de la tolérance et de la paix. L'éducation doit aussi respecter et promouvoir la diversité culturelle en tant qu'élément du patrimoine de l'humanité. (...) Les réformes en cours dans le système éducatif français doivent être comprises en relation avec ce cadre fondamental.»

52. Ministère de l'Education nationale (2001), *L'évolution du système éducatif français*, ministère de l'Education, Paris, p. 1.

Cette citation se rapporte au contexte français, mais les principes et axes moteurs des politiques de l'éducation se recourent d'un pays d'Europe de l'Ouest à l'autre.

2.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD

La politique de développement de l'ECD est une réponse aux problèmes urgents auxquels sont confrontées les sociétés de la région. Ces problèmes sociétaux font apparaître des notions et des thèmes complexes qui sont au cœur de l'ECD, notamment le multiculturalisme, la diversité, la tolérance, la justice sociale et l'identité. L'inclusion de l'ECD dans le processus de réforme de l'éducation est indispensable pour permettre aux différents Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest d'aborder certains problèmes urgents.

2.2.1. Axes moteurs des politiques d'ECD

Quatre questions spécifiques animent les politiques d'ECD dans la région.

- La participation : la baisse de l'engagement et de la participation à la vie politique et à la vie de la société civile aux niveaux local et national, qui se manifeste par la baisse du nombre de votants lors des élections locales, nationales et européennes. Le manque d'intérêt et de participation des jeunes et des jeunes adultes à la vie publique et à la vie politique, ce que l'on a appelé le « déficit démocratique », est particulièrement préoccupant.
- L'individualisme : la montée de l'individualisme, alimentée par le développement de la société de consommation au détriment de la culture de service public, qui touche de nombreux pays d'Europe de l'Ouest. L'individualisme est lié à l'accroissement, dans ces pays, des comportements antisociaux et des actes de violence, en particulier chez les jeunes.
- La diversité : les défis liés au fait de devoir vivre dans des communautés et des sociétés de plus en plus diversifiées socialement et culturellement. On observe dans beaucoup de pays une inquiétude croissante au sujet de l'augmentation de la discrimination, du racisme et du manque de tolérance, en particulier à l'égard des personnes appartenant à des groupes défavorisés ou présentant des besoins particuliers.
- Le lieu de la citoyenneté : le défi lié au fait que l'Etat-nation ne constitue plus le « lieu traditionnel » de la citoyenneté et à l'apparition d'autres lieux à l'intérieur ou au-delà des frontières nationales, en particulier avec le développement des idées de citoyenneté « européenne », « internationale », « transnationale » ou « cosmopolite ». Ce défi concerne à la fois les systèmes fédéraux, par exemple l'Allemagne, et les systèmes centralisés, par exemple l'autonomie accrue accordée, au moyen du processus de dévolution, à l'Irlande du Nord, à l'Ecosse et au pays de Galles à l'intérieur du Royaume-Uni.

Ces questions déterminent fortement le lien entre l'ECD et les politiques d'éducation dans les Etats membres, ainsi que le type de politiques d'ECD adoptées et les modalités de leur mise en œuvre.

2.2.2. L'ECD et les politiques d'éducation

L'examen de la relation entre l'ECD et les politiques d'éducation dans les pays de la région d'Europe de l'Ouest montre que :

- la majorité des pays ont fait de l'ECD un but ou principe spécifique d'éducation. Par exemple, en Belgique (communauté francophone), l'objectif est de «préparer l'ensemble des élèves à devenir des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, unifiée, pluraliste et ouverte à d'autres cultures»;⁵³
- l'ECD a été introduite récemment comme une priorité nationale ou un but de l'éducation dans un certain nombre de pays. Par exemple, en Irlande, l'objectif est de «permettre aux élèves de développer pleinement leurs potentialités en tant qu'individus et de participer pleinement comme citoyens à la vie de la société»;⁵⁴
- l'introduction de l'ECD comme but explicite a suscité une redéfinition de l'éducation civique ou de l'éducation à la citoyenneté dans le programme d'enseignement.

Ce n'est pas un hasard si, au cours des dix dernières années, un certain nombre d'Etats membres ont procédé à une redéfinition importante de leur approche de l'éducation civique ou de l'éducation à la citoyenneté, notamment l'Autriche, la Belgique (communautés wallonne et flamande), la France, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Ecosse et le pays de Galles, ainsi que l'Allemagne, notamment les cinq Länder qui constituaient la RDA avant la réunification, à savoir le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie occidentale, la Saxe, Saxe-Anhalt, et la Thuringe. D'autre part, l'Angleterre a introduit un nouveau programme d'éducation à la citoyenneté dans le cadre du Curriculum national et l'Irlande du Nord effectue actuellement un réexamen approfondi de ses programmes d'enseignement qui inclut une nouvelle approche de l'éducation à la citoyenneté. Ces développements montrent que l'adoption de l'ECD comme but explicite de l'éducation peut servir de catalyseur à l'inclusion de l'ECD dans les politiques et la législation en matière d'éducation.

Le sort des politiques d'ECD dépend dans chaque Etat membre de trois facteurs reliés entre eux. Le premier facteur est celui de la traduction des buts et

53. Les informations sur la Belgique ont été fournies par le coordinateur de l'ECD pour la Wallonie, M. Bastien (2002).

54. Les informations sur l'Irlande ont été tirées des *International Review of Curriculum and Assessment Framework Archives* (INCA) (2002) (<http://www.inca.org.uk>).

objectifs de l'ECD en une définition fonctionnelle envisageant des résultats précis. Le deuxième facteur porte sur la localisation principale des activités d'ECD au sein du système éducatif, et le troisième concerne le degré d'obligation. Les politiques d'ECD sont potentiellement plus efficaces lorsque existent au niveau national et/ou régional des approches identifiables et coordonnées. Il convient de noter qu'il est possible de formuler, en matière d'ECD, une stratégie fondée sur des politiques nationales coordonnées dans les pays dotés d'un système d'enseignement centralisé tandis que, dans les Etats fédéraux, une telle stratégie ne peut être mise en œuvre.

2.2.3. Définition et approche de l'ECD

Dans les Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest, l'ECD se définit essentiellement en termes d'éducation civique ou d'éducation à la citoyenneté, et largement en relation avec les écoles et le curriculum scolaire. Toutefois, dans la majorité des Etats membres, la démarche en matière d'ECD a été remodelée en profondeur au cours de la dernière décennie ; l'approche formelle restrictive du passé a été remplacée par une approche plus active et plus résolument basée sur la participation. Cette conception élargie de l'ECD est considérée comme essentielle pour aider les jeunes à comprendre les problèmes urgents de la société et participer à leur résolution. La nouvelle approche a été introduite dans le cadre d'un examen et d'une réforme en profondeur de l'éducation à la citoyenneté en Angleterre, en France, en Irlande et en Ecosse, par exemple, ou bien au terme d'un processus évolutif en Autriche, en Belgique (communautés wallonne et flamande) aux Pays-Bas et en Allemagne (où les cinq « nouveaux » Länder qui composaient l'ex-RDA ont adopté cette approche pour se conformer aux onze « anciens » Länder).

L'approche élargie utilisée aujourd'hui sous le nom d'« éducation à la citoyenneté » combine une démarche formelle et une démarche informelle. Elle conserve les éléments de transmission de connaissances de l'éducation civique mais en incitant les élèves à étudier et à analyser la manière dont ces éléments, par exemple les droits et les devoirs du citoyen, sont effectivement appliqués en pratique. Il ne s'agit pas seulement d'informer les élèves, mais de partir des connaissances fournies pour les aider à développer leur compréhension et leur aptitude à la participation. Cette approche se prête à diverses méthodes d'enseignement et d'apprentissage axées tantôt sur l'enseignant, tantôt sur l'élève, aussi bien en classe qu'en dehors de la classe. Des possibilités de discussion sont assurées aux élèves et ceux-ci sont encouragés à participer à des expériences et projets collectifs à l'intérieur de l'école et au niveau local.

Cette approche élargie ressort clairement de la définition de l'éducation à la citoyenneté. En Angleterre, par exemple, une nouvelle matière obligatoire

intitulée «citoyenneté» a été introduite dans le Curriculum national pour les élèves de 11 à 16 ans. Cette matière est importante parce que :

«Le cours de citoyenneté donne aux élèves les connaissances, les compétences et la compréhension nécessaires pour jouer un rôle efficace dans la société au niveau local, national et international. Il les aide à devenir des citoyens informés, réfléchis et responsables, conscients de leurs droits et de leurs devoirs. Il soutient leur développement psychologique, moral, social et culturel en leur permettant d'acquérir une plus grande confiance en eux-mêmes et à devenir plus responsables tant à l'intérieur qu'en dehors de la classe. Il encourage les élèves à jouer un rôle utile dans la vie de leur école, de leur quartier, de leur communauté et du monde en général. Il leur apprend à comprendre l'économie et les institutions et valeurs démocratiques, favorise le respect des différentes identités nationales, religieuses et ethniques et développe la capacité des élèves à réfléchir aux questions importantes et à participer à des discussions.»⁵⁵

L'étude des documents d'orientation de divers pays de la région d'Europe de l'Ouest fait apparaître des idées semblables dans la définition de l'ECD.

Dans la pratique, cependant, les modalités d'inclusion de l'ECD dans la vie scolaire varient énormément d'un pays à l'autre. Elles sont déterminées notamment par le contexte, les traditions, le patrimoine culturel, les modes d'organisation et de gestion du système éducatif et, en particulier, les groupes d'âge et les types d'établissements concernés. Toutefois, malgré cette diversité, les Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest ont adopté une approche identique par certains aspects de la localisation des activités d'ECD. On constate en effet dans tous ces pays :

- un accord général sur les quatre contextes scolaires dans lesquels doit être développée l'ECD, à savoir comme matières d'enseignement, thème transdisciplinaire, la vie scolaire en général et les liens établis avec la communauté locale ;
- une insistance particulière sur le programme scolaire comme lieu traditionnel de développement de l'ECD ;
- un accent accru sur les approches actives permettant de relier le programme d'enseignement et les autres contextes de développement de l'ECD ;
- une volonté de renforcer le niveau de participation des élèves tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'école.

L'introduction au cours des dernières années de mesures visant à renforcer la participation des élèves dans l'école et la société constitue un phénomène particulier aux Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest du point de

55. DFEE/QCA (1999), *La citoyenneté, stades clés 3-4: Curriculum national pour l'Angleterre*, Département de l'éducation et de l'emploi/Autorité des diplômes et du curriculum, Londres ; disponible en ligne à : <http://www.nc.uk.net>, p. 12.

vue de la localisation et de l'approche des activités d'ECD. Cette politique s'accompagne de mesures visant à associer les enseignants, les parents et les représentants de la collectivité à la gestion des écoles.

2.3. Mise en œuvre de l'ECD

La question des modalités de mise en œuvre de l'ECD est celle pour laquelle il est apparu le plus difficile de présenter une synthèse succincte concernant l'Europe de l'Ouest, et cela pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles :

- la diversité des approches en ce domaine, tant à l'intérieur des Etats membres qu'entre eux ;
- le nombre d'individus, d'organisations et de réseaux impliqués dans la mise en œuvre de l'ECD dans chaque Etat membre ;
- la diversité des significations données à l'idée de « mise en œuvre », depuis les mesures et stratégies jusqu'à l'évaluation et aux résultats ;
- le stade encore précoce d'application des réformes des politiques d'ECD dans un certain nombre d'Etats membres.

Ce dernier point est important. Un certain nombre de pays – Belgique (communauté flamande), France, Pays-Bas, Angleterre, Autriche, Irlande du Nord, Ecosse – viennent d'entreprendre ou sont sur le point d'entreprendre une réforme importante de l'éducation à la citoyenneté ou de l'éducation civique à l'école. Il est donc encore trop tôt pour formuler avec certitude des remarques sur la mise en œuvre de l'ECD. Comme l'ont observé deux coordinateurs nationaux pour l'ECD :⁵⁶

« Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats car la mise en œuvre n'a commencé que récemment ; »

« Il est encore un peu tôt pour recueillir des points de vue sur la mise en œuvre de l'ECD ».

2.4. Principaux défis pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD

En dépit de la difficulté de définir les modalités de mise en œuvre de l'ECD, il est possible d'identifier quatre grands problèmes qui restent à résoudre pour renforcer l'efficacité de cette mise en œuvre dans la région :

- l'écart entre politique et pratique ;

56. Ces remarques ont été formulées à propos de la situation en Ecosse et en Belgique (communauté wallonne) ; toutefois, elles s'appliquent à divers contextes nationaux, notamment celui de l'Angleterre, qui a introduit en septembre 2002 la citoyenneté en tant que matière scolaire obligatoire.

- la participation des élèves ;
- la formation des enseignants ;
- le suivi et l'assurance qualité.

2.4.1. Le problème de l'écart entre politique et pratique

Le plus grand défi auquel se trouve confrontée l'ECD dans les Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest est de réduire l'écart entre les « intentions des politiques » et les « pratiques réelles ». Par exemple, la nouvelle étude longitudinale concernant l'éducation à la citoyenneté a établi l'existence d'un écart, dans les écoles d'Angleterre, entre les « intentions » poursuivies par le curriculum sur la citoyenneté (tel que le planifient les chefs d'établissement et les enseignants), la « réalité » de ce curriculum (tel qu'il est enseigné) et sa « réception » (par les élèves).⁵⁷ Il existe actuellement un écart considérable, dans de nombreux Etats et à tous les niveaux, des ministères jusqu'aux particuliers et au secteur associatif, entre le discours des politiques et la réalité des pratiques.

2.4.2. Le problème de la participation des élèves

On observe dans de nombreux Etats membres une volonté de renforcer la participation des élèves, des enseignants, des parents et des représentants de la collectivité à la gestion des écoles. Cette évolution est conforme à la signature de conventions et d'accords internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, et au mouvement croissant de décentralisation des systèmes éducatifs. L'un des objectifs essentiels est d'assurer aux élèves de « véritables » possibilités de participation, notamment par l'introduction de cadres législatifs garantissant le droit à la participation. Ce domaine majeur des politiques d'ECD connaît actuellement un essor dans les Etats membres de cette région, par exemple dans les pays suivants :

*Pays-Bas*⁵⁸

Ce pays est signataire de pactes et traités internationaux qui prévoient certaines normes de conduite, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Les écoles sont tenues d'organiser des consultations avec la participation des parents et des élèves dans le cadre de conseils spécifiques. Chaque établissement scolaire doit aussi disposer d'un statut de l'élève. La participation active des élèves et leur représentation sont garanties par la loi.

57. Pour plus d'informations, consulter le site <http://www.nfer.ac.uk>. Ces résultats figurent dans le premier rapport annuel de l'étude, disponible en ligne à <http://www.dfes.gov.uk/research/> D. Kerr, E. Cleaver, E. Ireland et S. Blenkinsop (2003), *Citizenship Education Longitudinal Study First Cross-Sectional Survey 2001-2002*, Londres : DFES.

58. Les informations sur les Pays-Bas ont été tirées des *International Review of Curriculum and Assessment Framework Archives* (INCA) (2002) (<http://www.inca.org.uk>) et confirmées par les informations fournies par le coordinateur national de l'ECD aux Pays-Bas, H. Brosse (2002).

Belgique (communauté flamande)⁵⁹

La politique en place vise à assurer la participation des élèves, des enseignants, des parents et (dans certaines régions) des représentants des collectivités locales. Cette participation est soutenue par des décrets définissant le droit fondamental des élèves et des parents à être inclus dans le règlement des écoles locales. Une nouvelle loi adoptée en 2000 stipule que les écoles secondaires sont obligées de créer un conseil d'établissement lorsque au moins un tiers des élèves en font la demande.

Les initiatives qui visent à promouvoir l'ECD au moyen d'une participation accrue dans les écoles et la société n'en sont encore qu'à leurs débuts. Beaucoup reste à faire pour établir des liens effectifs et significatifs avec l'ECD dans le programme formel, le programme non formel et le programme «caché», tant du point de vue des jeunes que de celui des enseignants et des chefs d'établissement. La forme que prendront ces liens dans les politiques et dans les pratiques demeure incertaine.

2.4.3. Le problème de la formation des enseignants

Les enseignants jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques d'ECD ; ils aident à traduire en pratique les buts et les objectifs de ces politiques. De par sa nature, l'ECD touche à la fois l'ensemble des enseignants, dans le cadre des approches couvrant l'ensemble de la vie scolaire, et les enseignants de certaines matières spécifiques, en particulier ceux qui enseignent l'éducation à la citoyenneté et l'éducation civique ou certaines matières proches. La manière dont les enseignants sont préparés et formés à aborder l'ECD dans les écoles et ailleurs est donc d'une importance déterminante pour la promotion de l'ECD dans les systèmes d'éducation. Toutefois, les données sur la place accordée à l'ECD dans la formation des enseignants dans la région d'Europe de l'Ouest sont encore insuffisantes.

La formation des enseignants à l'ECD dans la région d'Europe de l'Ouest revêt en général un caractère limité et sporadique, la plus grande partie se situant au niveau de la formation initiale ou sous forme optionnelle, dans le cadre de la formation continue. Par exemple dans le pays suivant :

Autriche⁶⁰

L'ECD n'est pas incluse comme matière spécifique dans la formation initiale des enseignants. Il existe à l'université une unité d'éducation civique pour étudiants diplômés qui porte sur les connaissances de base nécessaires aux

59. Informations tirées du rapport du coordinateur de l'ECD pour la Belgique (communauté flamande), W. Taelman (2002).

60. Informations tirées du rapport du coordinateur de l'ECD pour l'Autriche, S. Steininger (2002).

enseignants. La formation continue existe aussi sous forme de séminaires optionnels.

Cette situation n'est pas conforme au rôle déterminant qui doit être celui des enseignants dans le développement de pratiques effectives en matière d'ECD ; elle soulève de graves questions sur la capacité des enseignants à promouvoir les approches plus actives et fondées sur la participation qui, dans de nombreux pays, sont associées aux réformes de l'éducation à la citoyenneté ou de l'éducation civique.

2.4.4. *Le problème du contrôle et de l'assurance qualité*

Un domaine crucial, où apparaissent dans la plupart des Etats membres de la région d'Europe de l'Ouest des insuffisances ou un sous-développement, est celui du contrôle et de l'assurance qualité, qui comprend la recherche et l'évaluation. Bien qu'un certain nombre de procédures d'assurance qualité aient été développées et des travaux de recherche entrepris, il s'agit en général d'initiatives d'ampleur limitée et encore non coordonnées entre elles. Toutefois, il convient de mentionner deux exceptions à ce propos. La première est la participation de l'Angleterre, de l'Allemagne, de la Belgique (communauté wallonne) et des Pays-Bas à la récente étude de l'IEA sur l'éducation civique et les connaissances, les compétences et les attitudes des jeunes, des enseignants et des chefs d'établissement en matière d'éducation à la citoyenneté.⁶¹ La seconde est le financement par le gouvernement, en Angleterre, d'une étude longitudinale de neuf ans sur l'éducation à la citoyenneté. Plusieurs autres pays envisagent aussi actuellement de procéder au suivi et à l'évaluation de leurs réformes de l'ECD.⁶²

Dans l'ensemble, cependant, la mise en œuvre de l'ECD n'en est encore qu'à ses débuts dans de nombreux Etats membres, et la base de données et de recherche à partir de laquelle développer des politiques et pratiques efficaces demeure clairsemée et partielle. Il est urgent de déterminer « ce qui marche » et pourquoi, et de mettre en commun les connaissances et la compréhension correspondantes au sein de chaque pays de la région et entre eux.

61. Pour plus de précisions, voir J. Torney-Purta, J. Schwille et J.A. Amadeo (éds) (1999), *L'éducation civique à travers les pays : vingt-quatre études de cas dans le cadre du projet « Education civique »*, Amsterdam, Eburon éditeurs pour l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA). Et J. Torney-Purta, R. Lehmann, H. Oswald et W. Schulz (2001), *Citoyenneté et éducation dans vingt-huit pays : connaissances civiques et engagement à l'âge de 14 ans*, Amsterdam ; Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire.

62. Le Centre de l'Unesco de l'université de l'Ulster, par exemple, s'apprête à effectuer une évaluation du nouveau programme d'enseignement local et mondial sur la citoyenneté. L'évaluation s'appuie sur l'étude de l'IEA relative à l'instruction civique et sur l'étude longitudinale concernant l'éducation à la citoyenneté en Angleterre.

2.5. Conclusion

Dans l'ensemble, il apparaît clairement dans la région d'Europe de l'Ouest que les politiques d'ECD ne sauraient constituer une solution rapide du point de vue de leur conception et de leur mise en œuvre. Au contraire, du temps et des ressources sont nécessaires pour mettre en place et développer des politiques et des pratiques efficaces d'éducation à la citoyenneté démocratique.

3. Synthèse pour la région d'Europe du Nord

Rolf Mikkelsen

Faculté d'éducation, université d'Oslo, Norvège

3.1. Contexte et buts

Le présent document est la synthèse d'un rapport détaillé sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD dans la région d'Europe du Nord.⁶³ Le rapport et la synthèse font partie de l'étude paneuropéenne du Conseil de l'Europe sur l'élaboration des politiques d'ECD. Sont résumés ci-après :

- les caractéristiques de l'évolution des politiques d'ECD dans la région d'Europe du Nord ;
- les principales mesures prises pour mettre en œuvre ces politiques ;
- les principaux problèmes liés à l'ECD.

La région d'Europe du Nord comprend huit Etats membres du Conseil de l'Europe : les cinq pays nordiques – Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède – et les trois pays Baltes – Estonie, Lettonie et Lituanie.

3.1.1. Caractéristiques de la région d'Europe du Nord

Tous les pays de la région expriment, dans leur Constitution, leur attachement à une société libre, ouverte et démocratique. Tous sont des démocraties représentatives dans lesquelles le pouvoir et l'autorité résident au sein du parlement national. Les citoyens y ont le droit de vote à partir de l'âge de 18 ans, âge correspondant aux dernières années du cycle des études secondaires. En revanche, les huit pays n'ont pas le même passé démocratique. Les pays nordiques ont une longue tradition en la matière, tandis que les pays Baltes sont des démocraties nouvelles qui faisaient partie à une époque récente de l'URSS, sous le régime soviétique.

Tous les pays de la région d'Europe du Nord sont définis comme « développés », selon l'index du développement humain des Nations Unies. Toutefois, malgré ce statut d'Etats développés, les défis économiques, sociaux et politiques ne sont pas identiques pour les pays nordiques et pour les pays Baltes en ce début du XXI^e siècle.

63. R. Mikkelsen (2003), *Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) : Europe du Nord*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Les huit Etats ont des systèmes d'éducation obligatoires et unitaires. Dans la majorité des cas, la scolarité obligatoire commence à 7 ans. Toutefois, en Islande et en Norvège, elle commence normalement à 6 ans, et en Lituanie à 6 ou 7 ans. La scolarité obligatoire dure habituellement neuf ou dix ans.

Pendant les premières années de la scolarité (niveau primaire), l'enseignement est assuré par des instituteurs généralistes et on recourt davantage ensuite à des professeurs spécialistes de leur discipline (niveau secondaire des premier et deuxième cycles). Il existe, dans tous ces pays, un deuxième cycle secondaire non obligatoire, où les élèves peuvent choisir entre des filières générales ou professionnelles.

Dans la plupart des Etats considérés, les systèmes scolaires peuvent être qualifiés de décentralisés, malgré certains éléments de centralisation. Au Danemark, en Suède, en Finlande et en Islande, par exemple, la première tendance est plus forte que la seconde. Par ailleurs, les systèmes scolaires de Lettonie et de Lituanie se sont relativement décentralisés après la forte centralisation de l'époque communiste. L'Estonie est centralisée, mais évolue de plus en plus vers la décentralisation. La Norvège a un système scolaire centralisé, dans lequel les programmes sont considérés comme un document juridique gouvernemental. Toutefois, il convient de noter que, dans certains pays, les réformes en cours vont modifier la nature des relations entre les aspects de centralisation et de décentralisation.

3.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD

Les Constitutions de tous les pays examinés établissent les fondements de sociétés respectueuses de l'égalité, de la démocratie et de l'inclusion et affirment leur soutien à l'ECD. Tous ces pays ont adopté des objectifs de politique générale qui encouragent l'éducation à la citoyenneté. Lesdits objectifs sont exprimés de différentes manières selon les Etats. Certains d'entre eux formulent cet engagement dans une réglementation gouvernementale. C'est par exemple le cas de la Finlande⁶⁴:

«L'éducation tend à faire des élèves des individus sains et harmonieux, capables, en tant que membres de la société, d'exercer un esprit critique à l'égard de leur environnement naturel et social. Les bases de l'enseignement sont le respect de la vie, de la nature et des droits de l'homme, ainsi que la faculté d'apprécier son apprentissage et son travail propres et ceux des autres.»

D'autres pays encore énoncent ces principes dans les chapitres généraux des curriculums, ou les intègrent dans l'exposé des valeurs et orientations de la scolarité et des établissements.

64. Heikki Blom (2002), *Information sur l'ECD en Finlande*. Contribution pour l'étude paneuropéenne sur les politiques d'ECD.

3.2.1. Définition et approche de l'ECD

Peu d'Etats utilisent explicitement le terme de «citoyenneté» quand ils évoquent la préparation des jeunes à une participation active et utile à la société. On relève dans les pays nordiques et baltes une grande diversité quant à la terminologie et à la définition du concept de citoyenneté active. La plupart des pays nordiques, par exemple, donnent une définition large de l'éducation à la citoyenneté qui englobe les connaissances, les compétences, les attitudes et l'action, et abordent l'ECD suivant les trois approches du «au sujet de», du «pour» et du «au moyen de». Les pays Baltes, en revanche, adoptent une interprétation plus étroite des éléments nécessaires à l'éducation civique, qui s'appuie davantage sur les connaissances «au sujet de» l'éducation à la citoyenneté. Ces différentes perspectives sont exprimées dans les textes législatifs, les programmes généraux et ceux des différentes matières.

L'optique de l'acquisition de connaissances au sujet de l'ECD est commune à tous les pays et joue un rôle important dans le système éducatif. Le nombre d'heures de cours consacrées à l'éducation civique et à des matières liées à la citoyenneté varie d'un Etat à l'autre, mais tous les pays proposent un enseignement sur l'organisation et le fonctionnement du pouvoir et de la vie politique, et sur l'histoire nationale.

L'approche du «pour» est plus large et met davantage l'accent sur les valeurs, la compréhension, les compétences et le développement de la tolérance, de la solidarité, de l'égalité des sexes et d'autres attitudes analogues. Certains pays nordiques, en particulier la Suède, accordent à cette approche autant d'importance qu'à celle qui s'appuie sur l'acquisition de connaissances («au sujet de»). De fait, en Suède, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD, «éducation fondée sur les valeurs» est couramment utilisé.

L'approche de l'ECD par l'action, ou approche «au moyen de», prend une place croissante dans la région, en particulier dans les pays nordiques. La participation tant formelle qu'informelle et une pratique d'enseignement et d'apprentissage démocratiques à l'école sont considérées comme des éléments nécessaires et importants de la préparation des élèves à une vie d'adulte active dans la société. Au Danemark par exemple, le livre blanc que le ministère de l'Education a soumis au Parlement en 1997 indique qu'il faudrait dans une mesure beaucoup plus grande éduquer aux principes de la démocratie, à leur sujet et par eux. Par ailleurs, un autre extrait des curriculums appliqués en Suède indique ce qui suit⁶⁵:

«Il ne suffit pas que l'enseignement permette la connaissance des valeurs démocratiques fondamentales. Il doit également être dispensé avec des méthodes de travail démocratiques et préparer les élèves à une participation active à la vie

65. *Curriculum pour l'enseignement scolaire obligatoire et non obligatoire en Suède.*

civique. Ceux-ci doivent pouvoir participer à la planification et à l'évaluation de leur apprentissage quotidien, exercer une influence et assumer des responsabilités.»

3.3. Mesures clés pour mettre en œuvre l'ECD

La mise en œuvre de l'ECD varie notablement selon les pays de la région d'Europe du Nord. La gamme de termes appliqués aux différentes mesures prises et instruments utilisés montre bien cette diversité. Il s'agit notamment des termes suivants : directives sur la teneur de la matière, orientations d'enseignement, évaluation et inspections, enjeux transversaux, éducation et formation des enseignants, participation des étudiants, programmes et publications spéciaux, sites web, conférences, organisations de soutien, recherche et financement.

Les outils de mise en œuvre les plus répandus sont des lignes directrices sur le contenu et les méthodes d'enseignement dans les matières relatives à la démocratie. Dans tous les pays de la région, ces matières sont obligatoires pendant le premier et, généralement, le second cycle de l'enseignement secondaire. Toutefois, les tensions entre systèmes centralisés et décentralisés et le nombre d'heures de cours sont très variables d'un pays à l'autre, et affectent l'approche des mesures de mise en œuvre et leur réussite. Dans les systèmes décentralisés, comme ceux de la Suède et de la Finlande, les municipalités, les établissements, les enseignants et les étudiants ont une liberté plus grande quant au choix du contenu de l'ECD, des méthodes pédagogiques et du temps consacré aux divers domaines de cette matière. Si cette liberté présente le risque d'affaiblir l'éducation à la citoyenneté dispensée dans les établissements scolaires, elle offre en revanche, par les prises de décision qu'elle autorise au niveau local, le potentiel de renforcer la démocratie locale et de développer ainsi l'ECD dans la pratique. Dans les systèmes plus centralisés, comme ceux de l'Estonie et de la Norvège, tous les contenus relatifs à l'ECD sont obligatoires. Toutefois, si dans certains pays cette matière est enseignée à la totalité ou la plupart des niveaux d'éducation, dans d'autres l'ECD n'est présente que pendant quelques années.

Dans certains pays, les élèves reçoivent des notes dans les matières liées à la démocratie ; dans d'autres, ils ont simplement la possibilité de réussir ou d'échouer. Au Danemark, par exemple, cette dernière méthode est considérée à la fois comme une force et une faiblesse pour l'ECD.⁶⁶ Une matière sans notation fonctionne de manière plus démocratique, mais elle a aussi moins de prestige et la formation permanente des enseignants la concernant est donc souvent moins développée. Dans la plupart des pays, des textes officiels définissent les conditions d'agrément des manuels d'ECD. Plusieurs pays décrivent expressément le professeur de sciences sociales comme une

66. Informations de H. Skovgaard Nilesen, ministère danois de l'Éducation.

personne «tolérante et tenue d'établir de bonnes relations dans une atmosphère d'ouverture et de respect» (Lettonie), ou «censée recourir aux débats et former les élèves à prendre leurs propres décisions» (Lituanie).

L'évaluation et les inspections en matière d'ECD sont rares dans la région. L'évaluation au moyen d'examens nationaux n'existe nulle part, et peu de pays organisent des inspections, voire aucun. Lorsqu'elles existent, comme c'est le cas au Danemark, le terme «inspection» désigne plutôt des réunions consultatives. La Suède est un bon exemple du dilemme qui consiste, lors de la mise en œuvre de l'ECD dans les systèmes décentralisés, à trouver un équilibre entre l'approche hiérarchique, allant de haut en bas, et celle qui part de la base.⁶⁷ La Suède, pour résoudre le problème, encourage le dialogue ouvert lors des visites des responsables de l'éducation dans des établissements scolaires et des municipalités. Le pays élabore en effet actuellement une série de tests de diagnostic pour renforcer l'évaluation de l'ECD. Par ailleurs, à partir de 2005, un thème transdisciplinaire intitulé «citoyenneté active et esprit d'entreprise» sera enseigné en Finlande, dans le deuxième cycle du secondaire. L'Islande a adopté une approche analogue avec les «aptitudes de vie», matière transdisciplinaire introduite récemment en vue de relier plusieurs domaines liés à la citoyenneté.

Dans les pays de la région d'Europe du Nord, l'éducation et la formation des enseignants sont organisées essentiellement par matière et favorisent l'ECD surtout dans des disciplines comme les sciences sociales et l'histoire. Aucun de ces pays ne propose aux futurs enseignants une formation particulière concernant l'ECD, qu'il s'agisse d'une matière unique ou de compétences interdisciplinaires. Une formation continue concernant des questions relatives à l'ECD a été dispensée dans certains pays, par exemple en Islande, tandis qu'au Danemark et dans d'autres Etats les enseignants sont encouragés au cours de leur formation pédagogique à adopter un mode d'enseignement démocratique.

Pour faire en sorte que les élèves soient actifs et participent aux travaux en classe et à la démocratie scolaire, un certain temps est parfois affecté à des cours dénommés «heure de la classe». Tel est le cas dans le premier cycle de l'enseignement secondaire en Norvège et au Danemark. L'organisation et la promotion de conseils des élèves sont obligatoires et largement répandues dans les pays nordiques, mais plus rares dans les pays Baltes. Seule la Norvège renforce actuellement la mise en œuvre de telles mesures au moyen d'un programme spécifique s'inscrivant dans le curriculum des écoles. Cette participation organisée et les conseils d'élèves sont plus répandus dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire qu'aux niveaux inférieurs. En

67. F. Modigh, *Stratégies pour la mise en œuvre des politiques d'ECD*. Présentation du séminaire international sur les politiques et le cadre législatif de l'ECD, Strasbourg, décembre 2001.

Suède, il existe au deuxième cycle de l'enseignement secondaire des conseils locaux où les élèves sont majoritaires. La Finlande, la Norvège et la Suède tiennent chaque année un «parlement des jeunes».

3.4. Principaux défis pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD

Tous les pays de la région ont adopté des objectifs d'après lesquels l'éducation à la citoyenneté doit être encouragée. Toutefois, la mise en œuvre de l'ECD est plus diversifiée, notamment en raison de la gamme des interprétations ou des approches possibles. On constate alors des ruptures entre les intentions et la pratique, avec deux difficultés générales et un certain nombre d'enjeux plus spécifiques. Les deux premières consistent, d'une part, à sensibiliser aux multiples actions possibles pour exécuter les politiques et, de l'autre, à élargir la perspective, de telle sorte que l'enseignement ne se fasse plus seulement au sujet de l'ECD mais aussi pour et au moyen de cette dernière. Il existe en outre quatre enjeux spécifiques à l'ECD :

- mettre l'accent sur les valeurs, les compétences et la participation ;
- utiliser davantage l'Internet ;
- former les enseignants ;
- procéder à un suivi et à une évaluation.

3.4.1. Mettre l'accent sur les valeurs, les compétences et la participation

L'ECD est mise en œuvre dans toute la région au moyen d'une prise de conscience concernant les valeurs et le développement des compétences, et par l'activité et la participation. Le coordinateur suédois de l'ECD, par exemple, souligne un certain nombre de facteurs de réussite dans ce domaine :

«Du temps doit être prévu pour le dialogue et les relations à tous les niveaux. Les environnements scolaires informels doivent être reconnus. Il faut privilégier le développement relatif aux valeurs fondamentales. Dans une large mesure, ces valeurs doivent être un objet d'enseignement. Des objectifs clairs existent pour tous les degrés de la scolarité et donnent lieu à une évaluation. L'encadrement doit être clair et visible. L'organisation et la structure prennent une grande importance dans ce contexte. Le système de valeurs est lié à l'organisation et aux ressources. Tous les adultes d'un établissement sont responsables et agissent en conséquence. Tous les travaux entrepris sont envisagés à longue échéance et dans une optique positive. Les adultes comme les élèves y participent et jouent un rôle actif.»⁶⁸

68. F. Modigh (2003), «Un système éducatif suédois axé sur l'ECD», contribution à l'étude paneuropéenne.

3.4.2. Utiliser davantage l'Internet

Un recours accru à l'Internet en tant qu'instrument de mise en œuvre offre un vaste potentiel. Il peut permettre, entre autres, de présenter des informations et exemples sur l'éducation civique et sur les enjeux de l'enseignement et de l'apprentissage, de résumer des rapports et des résultats de recherche, d'aider à enseigner des matières comme les sciences sociales. En Norvège, on trouve d'ores et déjà sur le Web plusieurs programmes spécialement conçus comme supports pour l'ECD :

«L'un des programmes est dénommé «valeurs, démocratie et participation». Un autre désigne des écoles pilotes pour deux ans. Il s'agit d'établissements qui se sont distingués dans des secteurs prioritaires, notamment la mise en place d'un environnement d'apprentissage dans lequel les élèves sont actifs, élément important de la conception norvégienne de l'ECD. Les écoles servent alors à des visites d'observation, à des stages d'enseignement pour les futurs professeurs et/ou à la formation continue des enseignants. Un troisième programme s'intitule «élèves/inspecteurs». Il comprend un questionnaire interactif permettant aux étudiants d'évaluer leur formation et leur établissement. Le programme a pour but de leur donner plus d'influence sur les conditions régissant l'environnement d'apprentissage et sur sa prospérité. La participation y tient une grande place. Il est demandé, par exemple : de quelles manières les élèves peuvent-ils participer au choix des contenus dans les différentes matières, à l'élaboration des plans de travail et à l'évaluation ? Au cours de l'année scolaire 2001-2002, près de 19 000 élèves suivant la scolarité obligatoire et 33 000 élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ont participé au programme.»⁶⁹

3.4.3. Former les enseignants

Les enseignants jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'ECD. Elle est pour eux une préoccupation générale dans la promotion de valeurs et l'encouragement de la participation des élèves. Elle est aussi une préoccupation spécifique pour les enseignants de certaines matières. Dans la formation des enseignants, les connaissances comme les modes d'enseignement sont importants, mais la place donnée aux matières touchant l'ECD est variable dans la région :

«D'après les normes énoncées dans les Principes de la société civile (1997), les enseignants doivent accorder l'attention voulue à trois dimensions de leur activité dans le processus éducatif, à savoir la recherche de données cognitives, la communication et la participation, dimensions qui sont toutes trois liées à la démocratie. Elles impliquent des méthodes pouvant développer le sens des responsabilités des élèves et leur aptitude à prendre des décisions. Les enseignants sont particulièrement encouragés à recourir à des moyens tels que les débats. Les méthodes modernes de ce type seront appliquées graduellement.»⁷⁰

69. J. C. Christiansen, (2002), «Education à la citoyenneté démocratique», rapport norvégien.

70. Irena Zalskiene (1999), «Identité nationale et éducation à la démocratie en Lituanie», dans *l'Education civique à travers les pays*, IEA Amsterdam.

3.4.4. Contrôle et évaluation de l'ECD

Le programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) met l'accent sur l'évaluation des compétences de base en lecture, mathématiques et sciences. La réaction aux résultats nationaux du Pisa est un élément d'inspiration pour les politiques de l'enseignement et les réformes en cours dans de nombreux pays de la région d'Europe du Nord. La participation des pays nordiques et baltes à l'étude de l'IEA sur l'éducation civique avait suscité, il y a quelques années, un intérêt analogue.⁷¹ La recherche peut donc contribuer notablement à la mise en œuvre des politiques. Les pays nordiques (à l'exception de l'Islande) et tous les Etats baltes ont participé à l'Etude sur l'éducation civique, qui a dressé le bilan des connaissances, des compétences, des concepts, des attitudes et de la participation parmi les élèves âgés de 14 ans, au moyen d'échantillons représentatifs sur le plan national. Quatre pays (le Danemark, l'Estonie, la Norvège et la Suède) ont également mené une enquête de suivi sur les élèves âgés de 18 ans. En Finlande, l'étude a permis une amélioration directe des politiques en matière d'ECD.

3.5. Conclusion

Le principal défi relatif à l'ECD dans la région est de maintenir l'intérêt pour ce domaine de l'éducation, ainsi que de diversifier et développer les mesures d'application des politiques. Parallèlement, il faut reconnaître que lesdites politiques, tout comme les pratiques d'ECD, en sont à différents stades de mise en place dans la région et que leur évolution demandera du temps.

71. Pour plus de précisions, voir J. Torney-Purta, J. Schwille et J.-A. Amadeo (éds) (1999), *L'éducation civique à travers les pays: vingt-quatre études de cas dans le cadre du projet «Education civique»*, Amsterdam, Eburon éditeurs pour l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA). Et J. Torney-Purta, R. Lehmann, H. Oswald et W. Schulz (2001), *Citoyenneté et éducation dans vingt-huit pays: connaissances civiques et engagement à l'âge de 14 ans*, Amsterdam; Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire.

4. Synthèse pour la région d'Europe centrale

Milan Pol

Université Masaryk, Brno, République tchèque

4.1. Contexte et buts

Le présent document est la synthèse d'un rapport détaillé sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD dans la région d'Europe centrale.⁷² Cette synthèse souligne les points suivants :

- les caractéristiques principales de l'élaboration de politiques d'ECD dans la région d'Europe centrale ;
- les caractéristiques principales de la mise en œuvre de l'ECD dans la région ;
- les principaux défis à relever en matière d'ECD.

Aux fins de l'étude, la région d'Europe centrale recouvre les quatre pays suivants : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.

Le développement politique, économique et culturel de ces pays présente des caractéristiques communes, et notamment :

- ils sont passés de systèmes centralisés et totalitaires à des sociétés démocratiques, pluralistes et relativement décentralisées ;
- ils essaient de s'intégrer dans des structures internationales, et en particulier l'Union européenne (UE) ;
- ils déploient des efforts considérables pour construire les fondements de la société civile.

A cet égard, ils accordent une très grande importance à l'éducation, qu'ils considèrent comme un facteur déterminant pour l'épanouissement des personnes et de la société dans son ensemble. Par exemple, en Pologne, l'éducation est définie comme une composante du :

« bien-être commun de l'ensemble de la société.⁷³ Elle devrait s'inspirer des principes énoncés dans la Constitution et des instructions contenues dans la législation

72. Milan Pol, *Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) : Europe centrale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe 2003, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 26.

73. *Constitution de la République de Pologne* (http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl00000_html).

et les conventions universelles/internationales. Le système éducatif devrait en particulier permettre la réalisation du droit de chaque citoyen à un apprentissage et de celui des enfants et des jeunes à une éducation et une prise en charge.»

4.2. Caractéristiques de l'élaboration des politiques d'ECD

Dans toute la région, les réformes éducatives suivent des grands principes similaires, même si chaque pays aborde l'élaboration des politiques de manière légèrement différente. Tous les pays encouragent la démocratisation, l'humanisme, la décentralisation, l'autonomie, la flexibilité, la responsabilité, l'épanouissement personnel, l'identité nationale et la prise en compte de la dimension mondiale. L'ECD est définie et reconnue officiellement comme une priorité dans le domaine du développement sociétal et éducatif.

Les Constitutions de tous ces pays sont le socle des politiques nationales en matière d'éducation, puisqu'elles consacrent les principes fondamentaux de la démocratie. Cela s'explique en grande partie par la législation novatrice récemment mise en place dans ces pays. Le *Livre blanc*⁷⁴ (République tchèque) ou le *Millénium*⁷⁵ (Slovaquie), qui exposent les programmes éducatifs de ces pays, émanent directement de cette base législative. Ils visent à développer tout ou partie du système éducatif. Cependant, l'ensemble du système éducatif sera couvert de manière plus ou moins complète en ce qui concerne la base législative et les documents-cadres de programme.

L'ECD apparaît clairement comme un domaine prioritaire dans les documents mentionnés ci-dessus, essentiellement parce qu'ils font référence aux composantes de l'éducation à la citoyenneté démocratique. C'est pourquoi le soutien à l'introduction de la démocratie et des mécanismes démocratiques s'accompagne souvent de la promotion des valeurs démocratiques et citoyennes et de la reconnaissance de leur importance dans l'éducation. Par exemple, le Programme national de la République tchèque en matière de développement de l'éducation (*Livre blanc*)⁷⁶ précise ce qui suit :

«... une bonne éducation et une bonne utilisation du potentiel de la société [...] sont une condition nécessaire à la réalisation d'une société démocratique hautement cohésive. Les libertés des citoyens ont été largement développées; toutefois, elles s'accompagnent de la nécessité de pouvoir se prendre en charge à titre individuel et de participer à la prise de décisions en commun. Pour qu'une démocratie fonctionne, il faut des citoyens qui puissent faire preuve de discernement, d'esprit critique, d'indépendance de pensée, et qui soient conscients de leur

74. Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. *Národní program rozvoje vzdělávání v České republice, Bílá kniha* (Programme national pour le développement de l'éducation en République tchèque, *Livre blanc*), Prague, 2001.

75. *Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15-20 rokov (Projekt Milénium)* (Le programme de développement de l'éducation en République slovaque pour les 15 à 20 années à venir (projet *Millénium*)), Bratislava, 2001.

76. *Op. cit.*

propre dignité et respectueux des droits et des libertés d'autrui [...] Nous avons besoin [...] d'une éducation systématique à la tolérance, à la compréhension et au respect des autres nations, races et cultures, en acceptant leur pluralisme. Ce qui importe, c'est le respect de ce qui nous dépasse et nous entoure, et cela veut dire respecter non seulement la société humaine mais aussi l'environnement.»

De manière générale, dans tous les pays de la région, on voit bien que les principes énoncés dans la Constitution, les conditions fixées par la législation et les objectifs, buts, priorités et intentions des documents-cadres de programme sont liés. Certains éléments de l'ECD sont généralement mentionnés dans les documents-cadres de programme, comme en témoignent les priorités de la politique du Gouvernement hongrois en matière d'éducation publique (2002)⁷⁷, ou les objectifs de la réforme de l'éducation en Pologne.⁷⁸ Dans les cas où les documents-cadres de programme ont abouti à des plans d'action, l'ECD se retrouve dans ces documents également, bien que les concepts y soient exprimés de manière moins claire et moins complète. En effet, c'est dans ces plans que l'on voit le plus clairement que des priorités divergentes en matière d'éducation, et notamment en ce qui concerne l'ECD, sont conflictuelles. Il n'en reste pas moins que tous les pays de la région restent dotés d'une base relativement solide pour le développement de l'éducation, y compris de l'ECD.

Tous les pays de la région ont pour point commun que leur législation en matière d'éducation et leurs documents-cadres de programme sont essentiellement axés sur l'éducation formelle plutôt que sur d'autres secteurs de l'éducation. Il en va de même des politiques gouvernementales d'ECD dans la région. Elles privilégient l'ECD en ce qui concerne la formation des enseignants, mais s'intéressent moins à l'éducation extrascolaire et à l'apprentissage tout au long de la vie. Toutefois, les organisations non gouvernementales (ONG) ont adopté une approche nettement plus équilibrée dans leur traitement de l'ECD. Cela montre bien à quel point il est important de réserver de la place, à tous les niveaux des documents d'orientation, pour les activités qui seraient menées par des acteurs de l'éducation, étatiques et non étatiques, notamment les ONG, en matière d'ECD, ainsi que dans tous les secteurs du système éducatif, et en fait à chacun de ses niveaux : central, régional, de district, local et institutionnel.

En général, toute la région met en œuvre des politiques d'ECD, même si elles ne sont pas toujours explicites et complètes. Ces politiques ont tendance à refléter les multiples facettes de l'ECD et à privilégier certains objectifs et élé-

77. Kolosyné Bene, K., *Etude paneuropéenne sur les politiques d'ECD, Rapport national de la Hongrie*, Budapest, 2003.

78. Ministère de l'Éducation nationale, *Projet de réforme du système éducatif*, WsiP, Varsovie, 1998.

ments de l'ECD plutôt que d'autres. Cependant, elles concernent les objectifs, buts, intentions et principes d'éducation affirmés en matière d'ECD, elles couvrent divers domaines et s'adressent à divers acteurs du système éducatif.

Dans tous les pays de la région, pour pouvoir donner véritablement corps à l'ECD, il convient tout d'abord d'aller au-delà du contenu et de la signification que le régime communiste avait donnés à ce concept. Les définitions actuelles de l'ECD reflètent – même si ce n'est pas toujours de manière complètement explicite et pas nécessairement dans tous les documents concernés – trois dimensions : premièrement, l'éducation formelle, non formelle et informelle ; deuxièmement, la portée des modalités de programme ; et troisièmement, les résultats attendus ou souhaités en matière d'ECD.

La place accordée aux politiques d'ECD dépend de la priorité accordée au secteur de l'éducation formelle par rapport à d'autres secteurs. Dans le secteur formel, l'ECD est intégrée au programme scolaire. Dans les années 1990, en Hongrie et en Pologne, on a commencé timidement, dans le secteur de l'éducation formelle, à subdiviser le programme en plusieurs modules (mettant davantage l'accent sur le cadre central et les conditions locales), de portée plus restreinte et regroupant les connaissances essentielles pour le niveau concerné par le module. La Slovaquie a annoncé il y a deux ans vouloir en faire autant et la République tchèque prépare actuellement une réforme similaire des programmes :

«La République tchèque élabore actuellement un programme sur trois niveaux, selon les grandes orientations du programme public pour l'éducation (le programme-cadre qui définit les principes et les objectifs de la politique éducative, les conditions générales relatives au contenu et aux résultats de l'éducation et certaines compétences essentielles). Des référentiels de programmes éducatifs sont mis en place sur cette base. Ils spécifient les compétences et les connaissances qui doivent impérativement être acquises par les jeunes, à l'issue de leur scolarité, et les programmes d'enseignement correspondants pour les diverses classes et sections. Ces référentiels servent de modèles pour la préparation de programmes éducatifs scolaires (spécifiant le contenu de l'enseignement par établissement), élaborés par les établissements scolaires en adaptant les référentiels applicables aux conditions locales.»⁷⁹

Parallèlement à ces initiatives, tous les pays de la région d'Europe centrale s'efforcent de coordonner l'évaluation de la qualité et de suivre concrètement un programme pluraliste, diversifié et innovant. Dans le cadre du programme, l'enseignement de l'ECD est organisé de différentes manières et il est généralement dispensé aux élèves suivant diverses méthodes et approches choisies par l'école : l'enseignement intégré (notamment dans les

79. Pour les écoles qui ne seront pas prêtes à préparer leur propre «programme éducatif scolaire», le ministère proposera les «programmes éducatifs modèles», qui seront utilisés soit tels quels soit après avoir été adaptés aux conditions locales.

petites classes), enseignement par module ou groupe de matières (domaines en Pologne); structures dites «trajectoires éducatives» (intégrant un certain nombre de sujets et de disciplines liés à l'ECD dans les petites classes en Pologne); matières d'enseignement spécifiques (approche thématique en République tchèque et en Slovaquie); autres matières liées à l'ECD (principalement en Hongrie); enfin, diverses combinaisons de toutes ces approches. Certaines méthodes ou approches sont obligatoires alors que d'autres sont facultatives. Les enseignants sont libres d'utiliser les matériels pédagogiques de leur choix. Bien que, dans le programme, le temps réservé à cet enseignement soit généralement défini strictement, une certaine flexibilité reste néanmoins possible dans la pratique.

Dans les différents pays de la région d'Europe centrale, l'ECD occupe une place potentiellement importante en termes d'organisation et de valeurs du système d'enseignement. Son développement s'accompagne de certaines incohérences concernant l'atmosphère des établissements scolaires (signalées par la République tchèque⁸⁰ et la Slovaquie⁸¹), les efforts en vue d'accentuer et de développer la participation des élèves et l'implication des parents ainsi que la mise en place de structures pour la gestion de la vie scolaire. La politique de soutien à ces processus et structures diffère par certains aspects mais présente également un certain nombre de caractéristiques communes.

Par exemple, en Pologne, la loi définit expressément les conditions préalables suivantes pour la mise en place et le fonctionnement du conseil des parents d'élèves au niveau de l'école:⁸²

«Article 53

1. Un conseil des parents, représentant les parents d'élèves, peut intervenir dans une école ou un établissement scolaire.
2. Les règles de création des conseils des parents sont adoptées par tous les parents de l'école ou établissement scolaire en question.
3. Le conseil des parents d'élèves adopte ses Statuts, qui ne peuvent être contraires à ceux de l'école ou établissement scolaire.»

Il semble que, dans tous les pays de la région, on s'efforce d'explorer des pistes pour faire de l'école un lieu intéressant et attractif non seulement pour les élèves mais aussi pour les parents et pour ceux qui y travaillent. L'ECD peut être très utile à cet égard, bien qu'il reste encore beaucoup à faire si l'on veut que ces aspirations deviennent réalité.

80. S. Bendl, «Dotazníkové šetření o subjektivní obtížnosti učitelových činností» (Un questionnaire sur les difficultés subjectives des activités de l'enseignant), *Pedagogika*, XLVII, 1997, n. 1, pp. 54-64.

81. Selon le document-cadre de programme slovaque *Millénium*, «pas moins de 87 % des enseignants affirment que le comportement des élèves s'est dégradé depuis une dizaine d'années, notamment au primaire supérieur et au secondaire».

82. Loi sur le système éducatif, Varsovie, 7 septembre 1991.

La politique de développement de l'ECD est également étroitement liée à l'éducation et la formation initiales et continues des enseignants. La région semble caractérisée par une forte décentralisation et par la relative autonomie des prestataires de services éducatifs étatiques ou non, même si l'on constate une certaine atomisation. Bien que, dans ces quatre pays, pratiquement aucune politique ne mentionne expressément qu'il serait souhaitable d'intégrer l'ECD dans l'éducation et la formation des enseignants, il existe un certain nombre d'approches intéressantes et novatrices en matière d'ECD, par le biais de programmes de formation des enseignants.

Par exemple, de manière générale, en Hongrie, la partie de la formation des enseignants consacrée à l'ECD semble très spécialisée :

«De nombreux enseignants ne sont pas suffisamment informés sur les droits de leurs élèves. Les lacunes au niveau de la gestion des conflits et de la méthodologie peuvent également poser problème. Ces connaissances devraient être plus largement intégrées dans l'éducation et la formation initiales et continues», précise le coordinateur hongrois d'ECD.⁸³

Dans certains pays de la région, il semble fréquemment y avoir des liens à des degrés divers (et notamment dans le cas de la formation pédagogique et professionnelle permanente des enseignants) entre la promotion des enseignants et le niveau de développement de l'établissement, même si cela n'est pas toujours le cas. En République tchèque, à l'heure actuelle, la participation des enseignants à des programmes de formation permanente est facultative, et les écoles reçoivent une certaine somme pour cela. Il existe un lien très ténu entre la formation continue, le développement de carrière et le développement de l'établissement scolaire.

En matière d'ECD, les politiques gouvernementales dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie sont quasiment inexistantes dans tous les pays de la région. Ainsi, le rapport polonais sur les initiatives gouvernementales constate que «pour ce qui concerne l'éducation des adultes, malheureusement, il n'y a pas encore de programme spécifique lié à l'ECD».⁸⁴

Seuls les documents d'orientation gouvernementaux les plus récents ont mis l'accent sur la formation tout au long de la vie et sur les liens potentiels avec l'ECD. Toutefois, on n'est pas encore arrivé au stade du plan d'action. Par exemple, selon les informations communiquées par le coordinateur hongrois d'ECD, une politique nationale pour l'éducation des adultes a été mise en place en Hongrie depuis l'adoption de la loi sur l'éducation des adultes en

83. Kolosyné Bene, K., *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD, Rapport national de la Hongrie*, Budapest, 2003.

84. Zakroczyńska, K., Gospodarczyk, J., *Education à la citoyenneté démocratique en Pologne*, Varsovie, 2002. Mistrík, E., *Slovaquie – Une contribution à l'Etude paneuropéenne des politiques d'ECD*, Bratislava, 2003, p. 4.

2001. Cette loi précise le cadre des établissements d'éducation des adultes. Cependant, elle ne fait aucune mention du contenu des programmes dans ce domaine et, par conséquent, ne mentionne pas l'ECD.⁸⁵

De même, les documents-cadres de programme soulignent qu'il est nécessaire de développer l'apprentissage tout au long de la vie en République tchèque et en Slovaquie.

4.3. Caractéristiques principales de la mise en œuvre de l'ECD

Actuellement, la région suit des stratégies partielles de mise en œuvre de l'ECD au détriment d'une approche globale. Par exemple, en Slovaquie :

«les stratégies de mise en œuvre de l'ECD soit s'intègrent à la politique générale (telle que proposée par le ministère) soit sont axées sur la pratique (telle qu'adoptée par le Comité d'éducation civique) ; sur l'éducation formelle (ministère) ou non formelle (cette partie étant plutôt négligée) ; essentiellement sur le programme plutôt que sur l'ensemble de l'école ; sur les mesures cognitivo-affectives ; principalement sur les écoles et les enseignants plutôt que sur les communautés et les jeunes en général».⁸⁶

Tous les pays de la région consacrent, à des titres divers, des ressources à la mise en œuvre de l'ECD, et notamment des ressources financières, technologiques (technologies de l'information et de la communication, pour l'essentiel), humaines et sous forme d'informations. Ces ressources ont servi à la mise en œuvre de l'ECD dans différentes fonctions et divers processus concernant le système éducatif (quoique à des degrés divers), tels que le suivi, l'évaluation, la recherche, le développement et le soutien institutionnel.

Dans tous les pays étudiés, la mise en œuvre de l'ECD dépend de la façon dont les concepts sont compris et des comportements à cet égard, qui peuvent varier d'un pays à l'autre. Plus le système éducatif est autonome et flexible, plus il est intéressant d'utiliser ces qualités pour mettre en œuvre l'ECD à divers niveaux et de diverses manières. Cependant, cette flexibilité signifie que les personnes intervenant dans les activités de mise en œuvre de l'ECD doivent être extrêmement bien préparées et qu'elles doivent suivre et coordonner ces activités elles-mêmes. Les réseaux professionnels et autres réseaux compétents jouent un rôle important dans la mise en œuvre de l'ECD, comme on peut le voir clairement, par exemple, en République tchèque, en Slovaquie ou en Pologne. En Slovaquie, les ONG constituent «un puissant vecteur de changements et permettent un renouvellement permanent de l'éducation civique», comme le souligne le coordinateur slovaque d'ECD.⁸⁷

85. Kolosyné Bene, K., *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD, Rapport national de la Hongrie*, Budapest, 2003.

86. Mistrik, E., *op. cit.*, p. 6.

87. Correspondance électronique avec Erich Mistrik, 8 avril 2003.

Dans toute la région, les conflits de priorités en matière d'éducation (et pour ce qui concerne l'ECD elle-même) sont un facteur déterminant d'échec ou de succès de la mise en œuvre de l'ECD. Les documents d'orientation nationaux en matière d'éducation et les plans d'action (lorsqu'ils existent) font clairement de l'ECD une priorité éducative, même si cette priorité peut être parfois diluée, ce qui a des répercussions considérables sur l'étendue des possibilités de mise en œuvre de l'ECD dans la pratique. En ce qui concerne les priorités en matière d'ECD, il semble que le secteur de l'éducation formelle privilégie l'élément cognitif et conceptuel, même si la position officielle veut que l'on s'efforce de toucher tous les secteurs de l'éducation et de concilier une approche par la connaissance avec le développement de compétences, de valeurs et de comportements.

Les quatre pays de la région suivent plusieurs stratégies partielles de mise en œuvre qui soutiennent l'ECD. La plus courante est le soutien par le biais des programmes scolaires formels. Par exemple, en Slovaquie :

«[...] le principal résultat [des stratégies de mise en œuvre] est que les matières concernant l'éducation civique représentent encore une partie stable du système éducatif formel, bien qu'il ait été menacé plusieurs fois au cours des douze dernières années. En outre, ces matières sont structurées de manière systématique et forment un ensemble étayé par une série de documents pédagogiques.»⁸⁸

Une autre de ces stratégies consiste à fournir des ressources pour l'enseignement et l'apprentissage. Celle-ci a joué un rôle crucial dans le développement de l'ECD dans toute la région, notamment au début des années 1990, alors que la société et l'éducation connaissaient un bouleversement considérable.

On relève également, dans tous les pays de la région, des signes de mise en œuvre de l'ECD par l'élaboration de cadres réglementaires : participation des élèves en Hongrie, implication des parents en Pologne, structures pour la gestion de la vie scolaire en République tchèque et en Slovaquie. Ces diverses stratégies de mise en œuvre sont plus ou moins fructueuses en fonction du pays et de l'établissement scolaire concernés.

Parmi les mesures de soutien à la mise en œuvre de l'ECD qui ont donné des résultats relativement intéressants, on citera celles prises par diverses ONG, sous la forme d'initiatives inspirées par la base. Ces ONG coopèrent parfois étroitement et efficacement avec les organes de l'Etat. En Pologne, «le système de coopération entre les secteurs gouvernemental et non gouvernemental semble être très efficace», selon le rapport du coordinateur polonais d'ECD.⁸⁹

88. Mistrík, E., *op. cit.*, p. 8.

89. Zakroczyńska, K., Gospodarczyk, J., *op. cit.*, p. 7.

Dans la région d'Europe centrale, on notera que ce soutien peut s'exprimer dans l'éducation et la formation des enseignants, par le biais de l'établissement de structures institutionnelles, grâce à des initiatives d'assurance qualité et d'évaluation et dans le cadre d'études de recherche et de développement. Cependant, ces stratégies sont plus ou moins développées. Ainsi, en ce qui concerne l'assurance qualité et l'évaluation, la Hongrie est relativement en pointe dans ce domaine :

«[...] Le programme d'assurance qualité Comenius 2000 a été lancé dans les établissements scolaires en 1999, et les systèmes éducatifs de la région semblent avoir comme point commun une tendance à privilégier les évaluations internes et externes en parallèle. L'importance de l'autoévaluation institutionnelle est désormais reconnue dans ce cadre bien qu'elle soit encore relativement expérimentale. Tout cela peut revêtir une importance capitale pour l'ECD.»⁹⁰

D'autres pays de la région semblent s'acheminer vers une approche plus systématisée de l'assurance qualité et de l'évaluation de l'ECD dans le cadre de leurs systèmes éducatifs, même si les résultats des étudiants, des enseignants et des établissements scolaires demeurent la préoccupation la plus évidente.

4.4. Principaux problèmes concernant l'ECD

Les principaux problèmes que pose l'ECD dans la région d'Europe centrale se divisent en deux grandes catégories, qui sont toutefois nettement liées entre elles. Les premiers concernent l'élaboration des politiques, les seconds leur mise en œuvre. Ces deux ensembles de problèmes sont examinés successivement.

Au niveau de l'élaboration des politiques, il s'agit avant tout de conserver une certaine cohérence dans les documents d'orientation concernant l'ECD, aux différents niveaux, en particulier si ceux-ci se présentent sous la forme de documents-cadres de programme et de plans d'action.

Une des difficultés, notamment, tient à la nécessité de pondérer l'approche adoptée pour certains secteurs spécifiques de l'éducation et pour certains éléments particuliers de l'ECD. Actuellement, le secteur formel domine au détriment d'autres secteurs. En outre, il conviendrait de s'attacher bien davantage à l'éducation et à la formation des enseignants ainsi qu'aux activités extrascolaires.

L'ECD dans l'apprentissage tout au long de la vie mérite aussi une attention accrue. En règle générale, il faut faire en sorte que les secteurs formel, non formel et informel de l'éducation interagissent davantage et que les écoles, d'autres établissements du système éducatif et les entreprises coopèrent plus

⁹⁰. *Education en Hongrie, 2000. Rapport*, Budapest, Institut national de l'éducation publique, 2001, p. 83.

étroitement ; ce renforcement de la coopération est également préconisé entre le marché du travail, les institutions de conseil et d'information et d'autres établissements compétents, à même de soutenir le développement de l'apprentissage tout au long de la vie dans ses diverses formes. Enfin, il est indispensable de mieux coordonner les politiques aux niveaux institutionnel, municipal/local, régional et central.

Au niveau de la mise en œuvre de l'ECD, le point névralgique est le choix en matière de stratégies à suivre, mais il convient aussi de se replacer dans le contexte plus large de l'éducation dans les pays de la région. Actuellement, pour les différents pays, mettre en œuvre l'ECD consiste à en donner une définition explicite et à normaliser les comportements publics en la matière, à promouvoir l'ECD en tant que priorité dans l'éducation et à fixer, au sein de l'ECD elle-même, un certain nombre de priorités. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour que les généralités abstraites des politiques d'ECD soient traduites dans la réalité en pratiques qui donnent les résultats souhaités. A cet égard, la mise en œuvre de l'ECD reste pour l'instant partielle, disparate et parcellaire. Elle pose notamment les problèmes suivants : le créneau horaire réservé à l'ECD dans le programme et l'espace réservé aux élèves et aux enseignants pour traiter les questions d'ECD, la disponibilité des ressources humaines à tous les niveaux et dans tous les secteurs pour soutenir l'ECD, l'efficacité des efforts visant à intensifier la participation des élèves, le manque d'enthousiasme en matière de suivi et d'évaluation de l'ECD, et le manque d'intérêt pour la recherche et le développement dans ce domaine. Ces préoccupations naissent des conditions de mise en œuvre de l'ECD et des stratégies déployées à cette fin, mais elles sont également liées à des enjeux plus larges concernant l'harmonisation des différents niveaux du système éducatif et social, qui a été récemment modifié dans la région, notamment en ce qui concerne le soutien institutionnel ainsi que la capacité à gérer les changements rapides que la région connaît actuellement.

4.5. Conclusion

Dans les pays de la région d'Europe centrale, il faudra énormément de temps avant que les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques d'ECD soient bien équilibrés et donnent pleinement satisfaction sur les plans éducatif et sociétal. Cependant, on constate déjà des signes de progrès à de nombreux niveaux différents d'éducation, tant dans chacun de ces quatre pays que pour la région tout entière. Pour poursuivre dans cette voie, il est essentiel de continuer de travailler à l'ECD de manière coordonnée, d'entretenir la motivation d'un certain nombre d'acteurs à différents niveaux et dans différents secteurs de l'éducation, et de faire en sorte que l'ECD traite de dimensions sociétales plus larges.

5. Synthèse pour la région d'Europe de l'Est

Isak Froumin

Banque mondiale, Bureau de Moscou, Fédération de Russie

5.1. Contexte général du développement de l'ECD

Dans le cadre de l'étude paneuropéenne sur les politiques d'ECD, la région d'Europe de l'Est comprend sept Etats : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine.

Ces sept pays sont tous d'anciennes républiques de l'Union soviétique, et partagent donc de nombreuses caractéristiques politiques, sociales et culturelles. Toutefois, après douze ans d'indépendance, leurs systèmes politiques se sont considérablement différenciés. Chacun de ces pays déclare vouloir mettre en place une société démocratique et une économie de marché. Chacun d'eux, toutefois, traverse encore de profondes mutations sociales, politiques et économiques, qui produisent un cadre à la fois dynamique et instable pour la mise en place des structures et des contenus de l'éducation à la citoyenneté.

L'éducation à la citoyenneté est actuellement l'un des domaines éducatifs les plus importants dans ces pays, car tous doivent définir une nouvelle identité citoyenne et élaborer leur propre conception de la citoyenneté.

Les nouveaux défis sociaux et économiques liés à l'éducation sont largement reconnus. Selon le « Document-cadre pour le développement de l'éducation en Ukraine au XXI^e siècle »⁹¹:

« Le XXI^e siècle assigne de nouvelles missions à l'éducation. La mondialisation, les mutations technologiques, la consolidation des priorités d'un développement sociétal durable, tous ces facteurs renforcent le rôle de l'éducation. L'humanité a sensiblement changé son orientation pour aller vers plus de démocratie, un plus grand respect de la dignité de l'individu, de l'identité nationale, de la tolérance, du développement dans le cadre des conditions du marché, considérés ainsi comme des indicateurs de la dynamique du nouveau monde [...] La démocratie, les règles du marché, les nouvelles technologies scientifiques et de l'information sont en train de devenir une réalité. Tous ces facteurs exigent une modernisation radicale de l'éducation. »

91. *National Doctrine for Development of Education in Ukraine in the 21st century*, 2001, p. 2.

Parmi les problèmes sociaux qui concernent le système éducatif dans son ensemble, nombreux sont ceux qui sont directement liés au développement de l'ECD.

Les conflits ethniques, le nationalisme et les problèmes associés à la diversité et aux inégalités sont devenus pour la jeunesse les problèmes sociaux les plus critiques. Certains pays ont récemment traversé d'après conflits ethniques qui créent un contexte difficile pour le développement de l'ECD. L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova et la Fédération de Russie continuent de souffrir des conséquences de ces conflits. L'inégalité économique croissante engendre aussi des problèmes de pauvreté et de violence.

La faiblesse du nouveau système de valeurs et de la société civile, l'apathie politique et la tentation de fuir la réalité exigent également une politique d'ECD particulièrement active. Le besoin urgent d'introduire l'éducation à la citoyenneté dans les écoles est confirmé par les résultats des recherches consacrées à l'état de conscience civique des jeunes dans certains pays de la région. Un nombre important de jeunes de la région n'ont pas confiance dans les lois et estiment que des dirigeants forts peuvent faire davantage pour leur pays que n'importe quelle loi.

5.2. Contexte éducatif du développement de l'ECD

Bien que, par leur taille, les systèmes éducatifs varient beaucoup d'un pays à l'autre (on compte 65 000 écoles en Russie, contre seulement 1 400 en Arménie), ils partagent toujours de nombreuses caractéristiques de l'éducation soviétique. En règle générale, dans ces pays, la scolarité obligatoire est de neuf ans, mais les élèves peuvent souvent faire deux ou trois années de plus dans le cadre de la scolarité générale.

Ces pays ont hérité de certaines traditions de l'éducation soviétique. L'enseignement secondaire est accessible à tous ou presque, et la quasi-totalité de la population a la possibilité d'acquérir une instruction de base. Ces pays sont cependant confrontés à toutes les difficultés liées à leur transition, qui ont conduit au déclin de la qualité et de l'équité de l'éducation. En 2000, les dépenses publiques réelles par enfant d'âge scolaire représentaient dans ces pays moins des deux tiers de leur niveau à la fin des années 1980. Les enseignants et les chefs d'établissement continuent de percevoir de très petits salaires.

De nombreux pays de la région entreprennent une nouvelle série de grandes réformes de l'éducation. Ces réformes sont plus pragmatiques que celles du début des années 1990 et, d'une manière générale, prévoient l'élaboration de nouveaux manuels scolaires et autres matériels pédagogiques, ainsi que l'amélioration des systèmes d'évaluation et du financement de l'éducation.

Les réformes des systèmes éducatifs ayant pour motivation, dans les pays d'Europe de l'Est, des problèmes communs, elles ont aussi en commun de nombreuses orientations :

- la décentralisation, y compris davantage d'autonomie des établissements scolaires et un plus grand intérêt public pour les questions d'éducation ;
- l'actualisation et la diversification du curriculum avec, notamment, une nette augmentation des possibilités de choix pour les élèves de deuxième cycle du secondaire ;
- la mise en place de nouveaux mécanismes économiques et financiers dans le système éducatif ;
- l'introduction d'un nouveau système d'assurance qualité, y compris l'instauration d'un système d'examens indépendant.

Le plus grand obstacle au développement de l'ECD est le mode soviétique d'enseignement et d'élaboration des curriculums. En dépit des multiples efforts de réforme dans cette région, l'instruction a assez peu changé au cours des dernières décennies. Elle continue de ne donner aux élèves qu'assez peu d'occasions de développer la réflexion et la capacité de résoudre les problèmes qui sont valorisées dans la société actuelle.

5.3. Développement des politiques d'ECD

Il est difficile de trouver un noyau commun aux différents discours sur l'ECD. Certains éducateurs associent l'ECD à la participation au processus politique, d'autres au service militaire, et d'autres encore aux actions humanitaires et à la protection des droits de l'homme. Les pays de la région ont des perceptions variables de ce que doit être l'ECD. Un consensus plus large existe toutefois concernant la nécessité d'un type spécifique d'éducation à la citoyenneté, différente du modèle communiste et soviétique d'éducation civique.

Cette nécessité se traduit dans les textes juridiques. Les Constitutions sont un fondement solide pour les lois spécialement consacrées à l'éducation. Dans tous les pays de la région, ces lois servent de point de départ à l'élaboration de politiques éducatives (y compris de politiques d'ECD). Elles déterminent la structure du système éducatif et les principaux objectifs de l'éducation. Pratiquement toutes les lois relatives à l'éducation, dans cette région, soulignent que l'enseignement général secondaire vise au développement global de l'individu, au moyen d'un processus éducatif fondé sur les valeurs humaines et les grands principes de l'analyse scientifique, sur le multiculturalisme, le patriotisme, l'humanisme, la démocratie, l'identité citoyenne et les relations de respect mutuel entre les peuples et les nations, dans l'intérêt de l'individu, de la famille, de la société et de l'Etat. Une autre caractéristique importante des lois sur l'éducation est d'introduire les principes démocra-

tiques dans le système éducatif. Cependant, certaines de ces lois entendent par «éducation patriotique» une éducation patriotique militaire.

D'autres textes gouvernementaux constituent le fondement du développement de l'ECD, comme les programmes nationaux pour le développement de l'éducation, les documents-cadres nationaux sur l'éducation, les programmes de modernisation de l'éducation, etc. Dans presque tous ces textes, l'ECD ou l'éducation à la citoyenneté sont considérées comme une priorité nationale.

Par exemple, le «Document-cadre relatif au développement de l'éducation en Ukraine» (2000) fixe les objectifs suivants : éduquer un citoyen consciencieux, un patriote ; créer les conditions permettant aux jeunes d'avoir une expérience sociale ; développer une culture de relations interethniques, l'environnement et la capacité de vivre dans la société civile et une culture écologique.

Parallèlement à ces déclarations générales sur les objectifs, il existe toutefois assez peu de références directes à l'ECD dans ces textes de réforme de l'éducation. On y observe également une tendance à regrouper tous les objectifs «sociaux» : enseigner le civisme, créer une identité nationale, développer la volonté de défendre la patrie, enseigner l'économie de marché, etc. Ce regroupement permet de placer l'ECD en marge des réformes éducatives ou de la dissoudre dans un domaine extrêmement large.

La plupart des pays d'Europe de l'Est n'ont pas de textes gouvernementaux explicites pour la politique de l'ECD. Diverses déclarations concernant la politique de l'ECD apparaissent dans les lignes directrices des programmes scolaires ou les cadres réglementaires sur la gestion des établissements et l'éducation morale. L'absence de stratégies directes et globales concernant la politique de l'ECD permet une concurrence entre les différents documents d'orientation dans ce domaine.

La communauté professionnelle et les ONG ont joué un rôle critique dans la formulation de la politique de l'ECD. Les organisations et instances internationales ont aussi exprimé leurs vues concernant la définition des politiques d'éducation à la citoyenneté. Les déclarations politiques du secteur non gouvernemental ne vont pas toujours entièrement dans le même sens que les objectifs des Etats en la matière.

5.4. Définition de l'ECD

La définition de l'ECD d'après son contenu est variable : elle peut mettre l'accent sur le pragmatisme, à travers des situations quotidiennes de la vie sociale et la communication interpersonnelle, ou sur des études sociales classiques, comme en Ukraine et en Russie. Dans d'autres pays, tels que la Géorgie et l'Arménie, la définition de l'ECD comprend l'éducation aux droits de l'homme comme domaine clé.

Entre autres difficultés, l'éducation à la citoyenneté est confrontée dans les pays postsoviétiques à un conflit larvé avec les «forces patriotiques». Si elles ont reconnu les grands principes démocratiques, ces forces reprochent à l'éducation à la citoyenneté démocratique de promouvoir «des valeurs universelles simplistes». Elles s'efforcent de faire évoluer l'éducation civique d'un modèle de connaissances constitutionnelles vers un modèle patriotique, dont l'objectif principal sera de promouvoir «la loyauté envers l'Etat ou la communauté en tant que préoccupation centrale de l'éducation à la citoyenneté». La culture autoritaire traditionnelle de la société soutient cette approche, où l'ECD porte principalement sur les questions et l'histoire nationales et locales.

Presque tous les pays de l'ex-Union soviétique connaissent des débats similaires. La mise en place de politiques de l'ECD reste un sujet hautement politisé et controversé. Les véritables questions politiques et sociales et les problèmes actuels occupent par conséquent une place marginale dans les programmes d'ECD.

5.5. La place de l'ECD dans le curriculum

Dans les pays de la région d'Europe de l'Est, l'ECD est présente dans le programme d'études formel (sous la forme de matières distinctes/spécialisées, d'approches intégrées ou de thèmes transversaux), le programme non formel (activités hors programme, hors de l'école ou extrascolaires, organisées par l'école et souvent liées au programme formel), et le programme informel (apprentissage incident, et organisation et système de valeurs de l'ensemble de la communauté éducative). Il n'y a pratiquement aucun exemple d'ECD dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie.

5.5.1. Curriculum formel

Le curriculum formel joue un rôle essentiel dans l'offre de l'ECD. Toutefois, récemment encore, il n'y avait pas de matière spécialisée distincte appelée «éducation à la citoyenneté» dans les pays d'Europe de l'Est.

Tous les pays de l'ex-Union soviétique avaient pour tradition d'enseigner les réalités sociales en tant que matière distincte (*obchestvovedenie*). Cette matière existe toujours dans la plupart de ces pays. Elle porte principalement sur les sciences sociales et prend différents noms : «l'homme et la société», «études sociales», etc. La plupart des pays ont instauré récemment un enseignement spécial consacré aux droits de l'homme, au militantisme social et au droit pratique.

En Moldova, par exemple, la matière obligatoire intitulée «éducation morale» est enseignée dans les classes primaires, alors qu'une autre matière

obligatoire, intitulée «éducation civique», est enseignée dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (de la cinquième à la neuvième année d'enseignement).

Depuis 2001, la matière des «droits de l'homme» est devenue obligatoire dans toute l'Arménie pour les élèves de huitième année. Tous les élèves de neuvième année doivent étudier l'éducation civique en tant que matière de leur curriculum. Un projet similaire est actuellement mis en œuvre en Géorgie.

La région se caractérise par une grande variété d'approches quant au poids de l'ECD dans la partie optionnelle du curriculum national. Cette partie du curriculum varie, selon les pays de la région, de 20 % à 30 % de l'ensemble du temps scolaire. Grâce aux donateurs internationaux, de nombreux cours intéressants sont proposés aux établissements et aux élèves dans le cadre de la partie optionnelle du curriculum. Ces cours peuvent notamment s'intituler «fondements des sciences politiques», «droits de l'homme», «droit pratique», «élections démocratiques», «démocratie», etc.

L'idée de transmettre des valeurs et des compétences civiques par le biais de différentes matières n'est pas nouvelle pour les pays de l'ex-Union soviétique. A l'époque soviétique, même la physique et les mathématiques étaient considérées comme d'importantes matières idéologiques au sein du curriculum unifié. Lors de la *perestroïka*, tous les éléments idéologiques ont été supprimés dans toutes les matières (en dehors des matières spécialisées). Toutefois, l'évolution récente des curriculums réintroduit certains aspects d'un nouvel ensemble de valeurs, de compétences et d'idées.

Dans de nombreux pays de la région, d'importants éléments de l'ECD sont devenus partie intégrante des normes éducatives pour différentes matières. En Azerbaïdjan, par exemple, conformément aux instructions officielles sur les curriculums, une connaissance des droits de l'homme, de la liberté et des responsabilités est transmise aux élèves des classes primaires (de la première à la quatrième année) par l'étude de matières comme la langue maternelle, la lecture et les sciences, ainsi qu'aux élèves de l'enseignement secondaire (de la cinquième à la onzième année), dans les cours de littérature, d'histoire, de géographie, de langues étrangères, etc.

Les documents stratégiques de la quasi-totalité des pays d'Europe de l'Est révèlent que les autorités éducatives s'inquiètent de l'existence de méthodes pédagogiques dépassées, telles que les relations maître/élèves à sens unique, les cours magistraux et la mémorisation. Une littérature abondante, et de bonne qualité, prône le recours à un enseignement actif centré sur l'apprenant. De nombreux projets soutenus par la communauté internationale ont

favorisé le passage à des méthodes actives dans différentes matières, y compris l'ECD.

5.5.2. *Le programme non formel et l'enseignement des valeurs (vospitanie)*

Les curriculums soviétiques comportaient, outre les disciplines scolaires traditionnelles, un élément original appelé *vospitanie*. Ce mot est souvent traduit par «éducation politique» ou «éducation civique», mais ces expressions ne rendent pas pleinement compte du phénomène. Celui-ci faisait partie des activités curriculaires et extracurriculaires consacrées à la transmission des valeurs fondamentales de l'idéologie communiste dans tous les domaines, depuis la vie de famille jusqu'aux relations internationales. Il comprenait des thèmes transversaux, des activités extracurriculaires, des cours spéciaux d'éducation morale, des activités liées à un environnement scolaire favorable et l'adhésion obligatoire à des groupes de jeunes pionniers ou à des organisations de jeunesse communistes. Les notions de démocratie, de tolérance, d'humanisme et de citoyenneté critique étaient considérées comme anticommunistes et faisaient l'objet d'une oppression et d'une contre-propagande directe.

Après quelques années de rejet complet, l'idée de *vospitanie* réapparaît sous la forme d'activités extracurriculaires organisées par les écoles. De nombreuses écoles, dans tous les pays de la région, mettent en œuvre différents projets ayant une orientation sociale. Les pays essaient même de rétablir, sous des formes diverses, des associations d'étudiants, notamment en Géorgie et en Russie. Les autorités éducatives accordent aujourd'hui une attention de plus en plus grande à ce type d'activités. Ces signes encourageants peuvent aussi comporter un danger car les initiatives parties de la base pâtissent d'une trop forte hiérarchisation.

On observe également une multiplication des associations et des clubs d'élèves et d'étudiants. Ces organisations, et plus généralement les liens avec la collectivité, permettent d'acquérir une expérience sociale précieuse, très favorable à l'ECD. Toutefois, ces initiatives sont encore relativement rares. Les projets «écoles actives» et «Citoyen» (Russie et Azerbaïdjan), qui bénéficient du soutien des Etats-Unis, constituent des exemples probants de réussite de telles initiatives. Ils prouvent qu'un apprentissage civique fondé sur les relations avec la collectivité est possible dans le contexte social post-soviétique.

Par ailleurs, la participation des élèves à la gestion démocratique de leur établissement figure désormais en bonne place dans les programmes de réforme éducative. Les conseils d'école sont devenus la forme la plus répandue de cette participation dans la quasi-totalité des pays de l'ex-Union soviétique. Pourtant, l'euphorie initiale n'a pas débouché sur un partage réel des pou-

voirs dans les établissements, car les textes régissant les conseils d'école sont souvent en contradiction avec les dispositions générales relatives à la gestion des établissements.

5.6. Approches et difficultés de la mise en œuvre de l'ECD

Le contexte général de la mise en œuvre de l'ECD dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le degré de centralisation, de développement professionnel et de priorité.

Les pays d'Europe de l'Est se caractérisent traditionnellement par un degré relativement élevé de centralisation. Le récent mouvement vers la décentralisation et l'autonomie des établissements peut toutefois représenter un défi pour les politiques centralisées de l'ECD. Il y a un risque qu'au lieu de mettre en place une politique éducative destinée à soutenir et promouvoir les initiatives émanant de la base, les ministères de l'Education adoptent l'approche centralisée habituelle.

Les réseaux professionnels ne sont guère développés, ce qui reflète la faiblesse générale de la société civile dans ces pays.

Les réformes de l'éducation entreprises dans cette région comptent trop de priorités et poursuivent trop d'objectifs pour pouvoir être mises en œuvre dans un temps très court. Par conséquent, même si l'ECD figure sur la liste des domaines éducatifs prioritaires, elle doit partager les ressources nécessaires à sa mise en œuvre avec d'autres priorités, telles que l'acquisition des savoirs fondamentaux, l'équité, la santé des élèves, les mécanismes de financement et les technologies de l'information et de la communication (TIC).

5.6.1. La mise en œuvre de l'ECD dans l'éducation formelle

Pour ce qui concerne les curriculums scolaires, la plupart des pays de la région ont un système élaboré de contrôle centralisé des programmes. Les normes et instructions officielles de l'Etat en matière de programmes s'imposent à tous les établissements. Les éléments de l'ECD qui font partie des normes du curriculum formel sont donc mis en œuvre, et des mécanismes de suivi ont été spécialement conçus à cette fin. Il est important de souligner que les normes nationales de ces pays sont développées, suivant la tradition soviétique, sur la base des contenus enseignés. La liste des informations (connaissances) devant être enseignées constitue la partie principale des normes, qui créent les conditions de la mise en œuvre de l'ECD sous l'angle des connaissances civiques.

Tous les pays de la région ont connu une pénurie de manuels scolaires et autres matériels pédagogiques après la *perestroïka*. Ils n'ont pas réussi à passer avec succès des manuels agréés par l'Etat à une réelle liberté de choix et

une économie de marché dans ce domaine. C'était particulièrement le cas pour les manuels liés à l'ECD, car ils devaient être entièrement réécrits. Même si des projets privés ont permis de distribuer de nouveaux manuels dans presque tous les pays de la région, la tâche à accomplir était énorme, surtout pour les pays qui devaient développer de manière significative les publications dans leur langue.

Les technologies de l'information et de la communication proposent de nouvelles ressources documentaires pouvant être utiles pour l'ECD. Ainsi, des sites Internet nationaux apportent une aide en ligne aux enseignants d'ECD en Ukraine, en Russie et en Arménie. La plupart de ces sites contiennent surtout des données et des connaissances internationales. Il reste encore, au niveau local, à favoriser les expériences et élaborer des contenus.

La mise en œuvre de l'ECD exige des cadres réglementaires spécifiques. Ce domaine n'est pas suffisamment développé dans les pays d'Europe de l'Est. Les déclarations politiques ne sont pas assez relayées par des textes réglementaires et des décrets d'application.

Le soutien apporté par les ONG et par le biais d'initiatives émanant de la base est un facteur essentiel dans la mise en œuvre de l'ECD. Au début des années 1990, ce soutien reposait exclusivement sur l'aide occidentale. On ne peut surestimer le rôle qu'ont joué l'Open Society Institute et les programmes financés par le Gouvernement des Etats-Unis dans l'introduction des idées de l'ECD, ainsi que dans leur développement et leur diffusion. A la fin des années 1990, des ONG locales se sont jointes à ces activités de soutien, qui prennent principalement la forme de subventions à des initiatives locales novatrices et à la mise en réseau des enseignants et des établissements.

C'est en CEI que le soutien à la mise en œuvre de l'ECD par le suivi, la recherche et l'évaluation est le moins développé.

On peut juger du niveau de soutien apporté à l'ECD par les pouvoirs publics en fonction de la réponse donnée à une question simple : quelle est l'institution responsable de l'ECD dans votre pays ? Ces dernières années, différentes unités administratives relevant de divers organes de l'Etat (y compris les ministères de l'Education) ont exercé cette responsabilité (Russie, Arménie).

La formation des enseignants est la condition essentielle pour la mise en œuvre de l'ECD. Les pays d'Europe de l'Est sont confrontés à un problème énorme : tous les enseignants en sciences sociales et autres matières connexes doivent changer radicalement leur orientation pédagogique. Dans ces pays, les initiatives de formation des enseignants dans ce domaine émanent essentiellement des ONG. Toutefois, certains pays, notamment l'Arménie, la Géorgie et la Moldova, ont proposé une formation liée à l'ECD à une part importante de leurs enseignants. Cela montre que le contexte

devient plus favorable à la mise en place de programmes intensifs de formation des enseignants.

5.7. Conclusion

Les slogans de l'ECD jouent un rôle important dans les programmes de réforme éducative élaborés par les gouvernements des pays d'Europe de l'Est. Toutefois, pour l'instant, il n'y a guère d'éléments qui permettent de penser que ces slogans se traduisent par des politiques volontaristes et des pratiques effectives, fondées sur une véritable stratégie de mise en œuvre. Cela tient au fait que les sept pays de la région n'en sont encore qu'au tout début du développement de l'ECD, et qu'il leur reste à définir clairement les politiques, les pratiques et les modalités d'application.

6. Synthèse pour la région d'Europe du Sud

Bruno Losito

Institut national d'évaluation du système éducatif

Rome, Italie

6.1. Contexte et buts

Ce document est une synthèse du rapport détaillé sur les politiques de l'ECD dans la région d'Europe du Sud.⁹² La synthèse et le rapport s'inscrivent dans le cadre de l'«Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique» demandée par le Conseil de l'Europe.

La région d'Europe du Sud compte neuf pays : Andorre, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte, le Portugal, Saint-Marin, l'Espagne et la Turquie.⁹³ Quatre de ces pays sont membres de l'Union européenne (la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne). La Turquie a également demandé à entrer dans l'Union européenne, et les négociations sont en cours. Andorre et Saint-Marin entretiennent des relations étroites avec leurs voisins de l'Union européenne : la France et l'Espagne en ce qui concerne Andorre, l'Italie en ce qui concerne Saint-Marin.

La présente synthèse examine principalement les tendances communes relevées dans la région. Les différences et les spécificités de chacun des pays concernés sont présentées dans le rapport régional, qui est à la fois plus détaillé et plus complet. Cette synthèse vise surtout à examiner certaines questions et tendances importantes pour l'ECD dans la région, et non à décrire les diverses réalités nationales.

6.2. Développement des politiques d'ECD : caractéristiques communes

En dépit des différences, il est possible de dégager certaines caractéristiques communes dans l'élaboration des politiques de l'ECD et la mise en œuvre des mesures correspondantes dans les pays de la région d'Europe du Sud.

92. B. Losito (2003), *Etude paneuropéenne des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) : Europe du Sud*. Strasbourg, Conseil de l'Europe. Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 22.

93. Cette liste de pays montre à l'évidence qu'il est impossible de définir une «région d'Europe du Sud» en termes de critères politiques, sociaux et culturels communs. Même les caractéristiques des systèmes démocratiques dans ces Etats ne sont pas homogènes, et les événements politico-historiques qui ont préparé le terrain à ces systèmes sont eux aussi différents.

6.2.1. La réforme du système éducatif et scolaire

La plupart des pays de la région d'Europe du Sud ont d'abord en commun de vastes réformes récentes ou en cours dans leur système éducatif.⁹⁴ Ces processus reflètent des tendances plus générales caractéristiques des politiques éducatives développées aux niveaux européen et international, et notamment :

- une décentralisation progressive des systèmes scolaires et, dans de nombreux pays et contextes, la recherche d'un nouvel équilibre entre les responsabilités des instances éducatives nationales et celles de leurs homologues au plan régional et local ;
- une plus grande autonomie des écoles en matière de gestion et d'organisation, ainsi que dans l'élaboration de programmes scolaires et éducatifs ;
- la mise à jour des programmes nationaux afin de développer les compétences jugées nécessaires à une participation active à la vie en société et à l'entrée sur le marché du travail dans l'optique d'un apprentissage tout au long de la vie ;
- l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'organisation des programmes d'enseignement dans le but de leur permettre de s'adapter aux choix d'apprentissage personnalisés des élèves ;
- un plus grand recours aux TIC (technologies de l'information et de la communication).

Ces tendances ont une incidence directe et indirecte sur l'ECD : directe, parce que la redéfinition des tâches du système scolaire et des programmes nationaux donne une position centrale à l'ECD (dans les différentes acceptions dans lesquelles elle est présentée) ; indirecte, parce que les politiques de décentralisation et la plus grande autonomie concédée peu à peu aux écoles tendent à redéfinir les différentes façons dont se présente la participation.

6.2.2. Une signification plus large de l'ECD

Les politiques actuelles d'ECD dans les pays de l'Europe du Sud partagent une même approche large et multidimensionnelle de l'ECD qui non seule-

94. Des réformes se poursuivent dans ce sens dans la plupart des pays de la région : le Portugal procède actuellement à la révision de la Loi générale sur le système éducatif ; l'Espagne et l'Italie viennent d'adopter des lois de réorganisation du système scolaire ; à Malte, la réforme du programme national minimum est en cours ; la République de Saint-Marin a mené un grand débat sur la réforme scolaire qui a abouti à la rédaction, en décembre 2002, d'une proposition de réforme du système scolaire qui fait actuellement l'objet d'une consultation publique ; la Turquie met en œuvre un « plan d'action d'urgence » concernant les différents secteurs éducatifs (du primaire à l'université). Même dans les pays qui ne procèdent pas actuellement à une réforme d'ensemble du système scolaire (Andorre, Chypre et Grèce), l'on rencontre cependant quelques modifications partielles qui vont dans le sens mentionné ci-dessus.

ment vise mais réclame – pour son plein épanouissement – un développement du savoir et des compétences, un choix entre les diverses valeurs, le recours à des méthodes d'enseignement et d'apprentissage centrées sur l'élève et la création d'environnements d'apprentissage participatifs.

En fait, les politiques d'ECD et les politiques éducatives et scolaires en général se chevauchent et coïncident dans une large mesure. Les programmes d'enseignement semblent aborder l'ECD de manière interdisciplinaire et intégrée. L'ECD se présente comme un objectif général de l'enseignement scolaire dans son ensemble, qui ne peut donc se restreindre à une seule discipline spécifique. Parallèlement, certaines disciplines doivent développer des connaissances et des compétences spécifiques jugées importantes pour une participation éclairée, critique et active de l'élève à la vie en société.

6.2.3. Davantage de possibilités de participation dans la gestion de l'école

Tous les pays de la région ont pris des mesures visant à élargir l'espace consacré à la participation à la gestion de l'école, généralement pour les parents et les enseignants, mais aussi, dans certains contextes, pour les représentants des communautés locales.

L'implication des praticiens et des groupes cibles dans les politiques d'ECD et dans leur mise en œuvre augmente dans la région, en particulier dans les pays où les syndicats d'enseignants, les associations de parents et les ONG (organisations non gouvernementales) interviennent depuis plus longtemps dans le système éducatif et en ont une plus grande expérience.

6.3. Le développement et la mise en œuvre des politiques d'ECD: trois grands défis et un risque majeur

Comme évoqué précédemment, les écoles de la quasi-totalité des Etats de la région d'Europe du Sud se sont vu accorder une plus grande autonomie, tant au plan de la gestion et de l'administration qu'à celui de la définition de leurs programmes (ou du moins de «l'adaptation» des programmes nationaux existants). L'autonomie croissante des écoles rend encore plus pressante la nécessité de chercher de nouvelles manières de trouver un juste équilibre entre centralisation et décentralisation. La complexité des systèmes éducatifs s'accroît, et le rôle de l'administration scolaire centrale est de plus en plus détaillé. Davantage d'initiatives visent à énoncer et à garantir à tous les élèves l'égalité des chances dans l'apprentissage, non seulement du point de vue de la qualité des programmes et des offres pédagogiques des établissements, mais aussi de celui de l'efficacité et des résultats de ces derniers. L'autonomie croissante des établissements scolaires offre une chance d'approfondir des actions et des projets d'ECD à divers points de vue. Deux opportunités de ce genre méritent d'être soulignées.

La première option d'approfondissement de l'ECD réside dans les projets spécifiques que les établissements scolaires peuvent mener dans les limites fixées par les programmes nationaux. Dans bon nombre de pays d'Europe du Sud, les écoles sont responsables de la conception de leurs propres projets pédagogiques, et sont donc libres d'inclure des activités et des projets liés à l'ECD. Cette autonomie des établissements dans l'organisation de leur programme pédagogique se manifeste souvent de deux manières : d'une part, par la définition de projets et d'activités extracurriculaires, et d'autre part par la détermination d'une partie du programme, en complément du programme national. L'analyse de l'élaboration des politiques d'ECD dans la région d'Europe du Sud révèle que la richesse et l'organisation des projets développés par les écoles sont directement proportionnelles à trois facteurs : le degré d'autonomie dont elles jouissent ; la mesure dans laquelle la description des systèmes éducatifs est clairement organisée ; et la capacité réelle d'organisation des établissements eux-mêmes. La tendance à différencier les programmes scolaires en fonction de caractères régionaux et locaux spécifiques semble devoir s'amplifier dans ces pays. Il est cependant difficile de prévoir avec certitude dans quelle mesure ce processus de différenciation peut continuer à promouvoir et à organiser les missions, les objectifs et les caractéristiques de l'ECD.

La deuxième opportunité d'approfondissement de l'ECD réside dans les possibilités plus nombreuses qu'ont les écoles de développer leurs relations avec leurs communautés et régions. Cela suppose que cette plus grande participation à l'organisation et à la vie de l'école implique non seulement les étudiants et les parents, mais aussi les communautés locales et d'autres acteurs (institutionnels, culturels et économiques), l'objectif étant de concevoir des activités pédagogiques qui suscitent des liens plus étroits entre l'école et le territoire environnant. La participation active et la prise de responsabilité dans la gestion de l'école et le développement local sont des moyens d'accélérer l'évolution démocratique de nos sociétés, de lutter contre le détachement progressif des citoyens vis-à-vis des formes plus traditionnelles de participation politique, et de réaffirmer l'importance du fait que les personnes exercent activement et directement leurs droits et obligations civiques.

Ces opportunités d'approfondissement de l'ECD ne sont que deux exemples du potentiel que l'autonomie croissante des écoles représente pour l'ECD. Toutefois, il est également possible de discerner trois défis majeurs et un grand danger auxquels le développement de l'autonomie confronte l'école ainsi que le développement de politiques d'ECD et leur mise en œuvre. Nous les aborderons dans les sections suivantes.

6.3.1. *Le défi de la participation*

La tendance à la décentralisation des systèmes scolaires et l'autonomie croissante des établissements vont de pair avec une plus grande participation des élèves, des parents et des collectivités locales à la gestion de l'école. Dans le cas des pays de la région d'Europe du Sud, il est cependant manifeste que des obstacles de divers ordres contribuent à freiner et à compromettre le concept même de la participation et son développement. Il ne s'agit pas d'une opposition directe, de principe, à une participation accrue dans les écoles. Dans tous les pays de la région, la participation à la gestion des établissements est considérée non seulement comme un facteur essentiel de la démocratisation du système scolaire, mais encore comme une garantie de la gestion effective du système lui-même, dans un contexte où la responsabilité des établissements et leur autonomie augmentent. Le problème réside davantage dans la logistique nécessaire pour traduire la rhétorique de la participation en possibilités réelles dans la pratique à l'école. En théorie, une augmentation de la participation paraît facile, mais dans la pratique c'est une opération très complexe et délicate.

La plupart des pays font état de problèmes et d'obstacles dans ce domaine. Ces difficultés sont variables. Il s'agit notamment de difficultés d'organisation liées aux spécificités et à la composition effectives des organismes représentatifs et administratifs ; de problèmes de communication liés à la difficulté de faire coexister et progresser ensemble les différents points de vue et démarches intellectuelles des enseignants, des parents, des élèves et des représentants de la collectivité locale ; enfin, des entraves culturelles dues au manque d'habitude de participer activement à la vie de la collectivité locale.

Le rôle que les organes participatifs devraient et peuvent jouer dans les écoles n'est pas toujours clair. Dans les pays où il existe une meilleure expérience de la participation, on relève également un certain mécontentement dû à la qualité des réalisations et à la bureaucratie excessive des instances participatives de gestion scolaire. Certaines critiques émanent du personnel de l'établissement (enseignants et personnel administratif), à l'encontre des parents et des élèves. Le personnel reproche aux parents de rechigner à assumer des responsabilités directes dans la prise de décisions. Les élèves sont montrés du doigt pour leur apathie et leur manque de participation ou, à l'inverse, pour leur politisation excessive, leur inflexibilité et leur attachement à une idéologie.

L'implication des praticiens et des groupes cibles n'est pas encore très répandue dans la région, et les discussions vont encore bon train sur ce qu'une telle implication signifie dans la pratique. L'on note malgré tout un regain d'effort pour faire participer les praticiens et les groupes cibles aux politiques d'ECD et à leur mise en œuvre, surtout dans les pays où les syndicats d'enseignants,

les associations de parents et les ONG jouissent d'une plus longue tradition et d'une plus grande expérience. Mais les praticiens et les groupes cibles ne sont souvent pas satisfaits de ces tentatives de participation parce que si elles promettent certes une influence directe sur les prises de décisions, cette influence s'avère très limitée dans la pratique.

Deux problèmes principaux semblent affecter le développement de formes de participation tant à l'école que dans les rapports entre l'école et la collectivité. Le premier réside dans la réticence de divers acteurs à participer. Le second est le tiraillement entre l'efficacité et la participation, entre le besoin de « faire fonctionner l'école » et le désir d'élargir les possibilités de participation à son fonctionnement. Nombre d'établissements de la région d'Europe du Sud sont encore à la recherche du meilleur équilibre entre la gestion, l'administration et la participation. De ce point de vue, les écoles semblent traverser des problèmes comparables à ceux qui caractérisent les sociétés démocratiques dans leur ensemble, dans la recherche d'un équilibre entre la gouvernance, la représentation et la participation.

6.3.2. Le défi du contrôle et de l'assurance qualité

La diversification des projets, initiatives et programmes pédagogiques qui résulte de l'autonomie de l'école est sans conteste un avantage pour l'instruction des élèves en général et le développement de l'ECD en particulier. Parallèlement, la richesse et la diversité de ces projets sont telles que dans certains pays il est difficile de dresser un tableau fidèle des projets et programmes existants et de leur valeur pour l'ECD. Il est urgent (au niveau de chaque pays) de recenser par une enquête nationale les projets, initiatives et programmes et de créer ensuite des réseaux d'information et de communication autorisant un véritable dialogue entre les projets et ceux qui y participent. Ce problème est lié à celui, plus vaste, du manque actuel de contrôle et d'assurance qualité des projets et initiatives menés par les écoles dans le domaine de l'ECD. Il faut d'urgence mettre en place de telles procédures de contrôle et de garantie de la qualité pour conférer de la valeur à ces projets et initiatives, et pour encourager les écoles à développer une plus grande culture d'auto-évaluation et de suivi.

Les processus de décentralisation et l'autonomie des écoles individuelles exigent de plus en plus le développement d'une culture de la responsabilisation. Cette culture doit s'accompagner de transparence et de participation afin de devenir une réalité, et ne pas se borner à de simples pratiques comptables et financières. Les écoles doivent être tenues pour responsables non seulement de leur propre projet pédagogique, mais aussi de leurs décisions pédagogiques et du rapport entre ces dernières et les besoins des communautés locales en matière de développement.

L'importance des activités de contrôle et d'évaluation est encore plus manifeste à la lumière des conclusions de certaines études sur l'ECD, les programmes scolaires et les rapports entre l'école et la collectivité locale, menées tant au plan international⁹⁵ qu'au plan national. Ces travaux ont révélé un grand décalage entre les programmes élaborés (ou envisagés), ceux qui sont effectivement enseignés (ou programmés), et la manière dont les élèves les perçoivent (ou les apprennent). Les étudiants ont bien moins d'occasions d'apprendre et de vivre l'ECD grâce aux programmes scolaires que ne le prévoient ou ne l'envisagent les enseignants et les concepteurs de ces programmes.

Ce décalage est très pertinent dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques d'ECD dans les pays d'Europe du Sud. Les principales méthodes d'enseignement utilisées par les enseignants de la région paraissent davantage centrées sur l'enseignant que sur l'élève, avec un recours à la mémorisation, à l'apprentissage par cœur et aux manuels scolaires. Les recherches révèlent aussi un fossé considérable entre les théories prônées et celles réellement appliquées par les organisations, y compris les écoles, ce qui est particulièrement manifeste dans le domaine de l'ECD.

Un grand travail reste à accomplir pour relever le défi de l'instauration de procédures d'évaluation et d'assurance qualité dans les pays d'Europe du Sud. Il semblerait que de telles procédures soient élaborées pour l'évaluation des étudiants au niveau des programmes⁹⁶, mais très peu d'éléments suggèrent un développement systématique d'initiatives d'évaluation des politiques d'ECD aux divers niveaux (innovation pédagogique et dans les programmes, réorganisations et formation des enseignants). Malte fait figure d'exception, sans doute parce qu'elle est très proche de la culture et de la tradition anglo-saxonnes.

Dans d'autres pays, l'évaluation des politiques d'ECD et des innovations souffre du retard général dans la mise en place de systèmes rigoureux d'évaluation et dans le développement d'une culture d'évaluation et d'auto-évaluation du système éducatif. Cela n'a sans doute rien de surprenant, étant donné que l'évaluation n'est que récemment devenue une priorité au niveau européen. Notons malgré tout que plusieurs pays de la région d'Europe du Sud ont créé des instituts nationaux et des services pour l'évaluation et la recherche en matière d'enseignement.⁹⁷

95. Par exemple, la seconde étude de l'IEA sur l'éducation civique.

96. Parfois très détaillées, comme celles qui portent sur les programmes des *Enseñanzas mínimas* de l'enseignement secondaire espagnol et du *Bachillerato*.

97. Voir par exemple l'INCE en Espagne, opérant depuis plusieurs années, l'INVALSI en Italie (dont les tâches sont constamment révisées depuis sa fondation en 1999), l'*Inspección y Evaluación Andorrana*, chargée, entre autres, de faire respecter les principes démocratiques et les droits de la personne dans les écoles. Dans la Principauté d'Andorre, une étude consacrée aux initiatives d'ECD est menée dans les trois systèmes éducatifs du pays.

Le problème de l'évaluation prend une importance particulière dans le domaine de l'ECD. La synthèse des pratiques d'évaluation fort répandues et transparentes n'a pas seulement une valeur « instrumentale », en tant que composante des décisions politiques, mais constitue plutôt une condition de démocratisation des systèmes éducatifs eux-mêmes.

6.3.3. Le défi de la formation des enseignants

Les enseignants sont essentiels dans la réussite de toute politique éducative, surtout si elle implique l'élaboration de processus et de pratiques novateurs. C'est assurément le cas pour le développement d'une ECD efficace. Pour ce faire, la formation des enseignants en matière d'ECD doit intervenir à plusieurs niveaux différents : la formation des enseignants à propos du contenu des programmes, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage, les compétences de gestion et les compétences relationnelles ou participatives.

Comme l'ECD est un processus scolaire global visant à promouvoir une plus grande participation des élèves, la formation des enseignants doit (ou devrait) tous les concerner, et pas seulement ceux dont les disciplines sont considérées comme plus étroitement associées à l'ECD. Elle devrait également inclure un engagement politique touchant à la fois la formation initiale et la formation continue, notamment dans les pays où l'on n'attend pas de renouvellement important du personnel enseignant dans les prochaines années.

Tous les Etats de la région d'Europe du Sud ont mis en place des initiatives de formation des enseignants dans le domaine de l'ECD, principalement dans le cadre de la formation continue. Malheureusement, la décentralisation des systèmes scolaires et l'autonomie croissante des écoles dans de nombreux pays ne permettent guère de dresser un tableau d'ensemble des activités de formation pour la région en matière d'ECD, en particulier pour la formation continue. Il est tout aussi difficile d'évaluer l'ampleur et l'efficacité des activités de formation dans chacun de ces pays. Pour y parvenir, il faudrait d'abord un suivi et une évaluation des initiatives de formation en cours dans chacun des Etats, au plan national. Pour l'heure, rien n'indique qu'une telle entreprise soit en cours, ni même envisagée. Cela vaut pour la formation spécifique dans le domaine de l'ECD comme pour la formation initiale et continue dans son ensemble. Ce problème est lié à celui, plus vaste, de l'absence d'une culture correspondante et d'un système d'évaluation et de suivi des systèmes éducatifs dans les pays de la région d'Europe du Sud.

6.3.4. Le risque d'une «rhétorique de l'ECD» qui ne s'accompagnerait pas d'une «réalité des politiques et des pratiques en matière d'ECD»

Les informations sur les mesures de mise en œuvre des politiques d'ECD relevées dans la documentation ayant servi à cette étude ne sont pas homogènes pour de nombreux pays concernés : dans certains cas elles sont partielles, dans d'autres complètement inexistantes. Le problème ne réside pas simplement dans les limites de la documentation rassemblée et/ou disponible. Il s'agit également de définir les différents niveaux auxquels les mesures de mise en œuvre sont menées à bien. Il est plus facile d'identifier ces niveaux lorsque l'on aborde les projets ciblés d'ECD, qui obéissent à une démarche émanant du sommet vers la base et sont directement engagés par les instances éducatives centrales (le cas de la Turquie, par exemple). Ils sont aussi mieux décelables dans les pays où la taille relative du système éducatif autorise le recours à des stratégies de mise en œuvre mieux définies aux plans national et local (à Malte, par exemple). Les difficultés de niveau et d'échelle augmentent quand les politiques d'ECD s'inscrivent dans le cadre de politiques plus vastes de réforme du système scolaire ou de révision des programmes au sein de systèmes scolaires à la fois très grands et caractérisés par une décentralisation croissante.

Il faut également reconnaître que pour être vraiment efficaces, de nombreuses politiques et pratiques que l'ECD (et plus généralement, le mouvement en faveur de la démocratisation des systèmes scolaires) vise à promouvoir nécessitent des transformations profondes et soutenues. Elles impliquent en effet une transformation de la culture des systèmes éducatifs et des sociétés, qui ne peut être réalisée que sur le long terme.

En dépit de cela, l'implication active des praticiens et des groupes cibles, le renforcement de la participation des élèves au fonctionnement de l'école, les mesures pour la formation initiale et continue des enseignants et la création de systèmes de contrôle et d'évaluation sont autant de conditions essentielles au succès des politiques de l'ECD (et des politiques éducatives en général). En cas d'absence ou d'inadaptation des mesures concrètes en ce sens, le fossé entre les principes déclarés et les véritables réalisations, entre le programme envisagé au départ et celui qui est mis en œuvre, et entre le rôle que nous voudrions voir jouer par l'école dans la formation de citoyens démocratiques et sa contribution effective, risque de se creuser davantage.

Nombre de systèmes scolaires risquent de se retrouver avec une ECD dynamique sur le plan de la rhétorique, mais décevante sur celui des véritables politiques et pratiques. La rhétorique de l'ECD se caractérise dans beaucoup de pays par des déclarations de principes généraux, une promesse de défense des valeurs fondamentales, et des appels au respect des fondements constitutionnels de la nation, autant de points qui font facilement l'unanimité et

avec lesquels on peut difficilement ne pas être d'accord. Néanmoins, ces déclarations en faveur de tels principes, valeurs et fondements ne sont pas suivies des mesures aptes à les convertir en pratiques éducatives et pédagogiques effectives. Ce danger est d'autant plus grave que l'ECD n'est pas un terrain neutre mais que sa nature même l'expose aux influences des conditions sociales et politiques et des contextes culturels et historiques. Ces influences peuvent être positives ou négatives dans l'élaboration de politiques d'ECD et leur mise en œuvre. Un des dangers serait que la rhétorique de l'ECD aux niveaux politique et gouvernemental occulte la véritable nature de cette influence. Ainsi, le discours «ECD» au niveau politique des Etats, visible sous la forme des principes de l'ECD préconisés dans la législation scolaire et les déclarations relatives aux programmes, est commun dans la région d'Europe du Sud, mais ne constitue pas une garantie de la traduction de ces principes en politiques et pratiques effectives de l'ECD. Il peut au contraire constituer un écran de fumée qui masque une opposition ou tout simplement de l'inertie dans les efforts de promotion de l'ECD dans les systèmes éducatifs et scolaires.

6.4. Conclusion

Les politiques éducatives des pays de la région d'Europe du Sud semblent promouvoir l'idéal d'un apprentissage tout au long de la vie, le plus souvent de manière explicite, parfois de manière implicite. Pourtant, la relation entre les politiques des établissements et les décisions gouvernementales en matière d'éducation des adultes demeure fragile, de tels rapports se limitant principalement à la formation professionnelle. Mais c'est par-dessus tout la capacité à envisager de nouveau l'enseignement scolaire dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie qui fait défaut. Du point de vue de l'ECD, cela révèle un manque de compréhension et d'accord sur les connaissances, aptitudes et compétences de base que les élèves doivent acquérir à l'école pour être aptes à faire face aux processus d'apprentissage au cours de leur vie professionnelle, familiale et sociale à l'avenir. Cela soulève deux questions fondamentales : d'abord, quelles sont les responsabilités propres de l'école dans le développement de ces compétences de base indispensables pour permettre à chaque élève de prendre une part active à la vie sociale ? Ensuite, quelle est la nature des rapports entre éducation formelle, informelle et non formelle ? S'il est vrai que ces questions intéressent le système éducatif et scolaire en général, elles sont particulièrement pertinentes en rapport avec l'ECD.

7. Synthèse pour la région d'Europe du Sud-Est

Mitja Sardoc
Institut de recherche sur l'éducation
Ljubljana, Slovénie

7.1. Contexte et buts

Ce document constitue une synthèse de l'Inventaire des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique et de gestion de la diversité en Europe du Sud-Est⁹⁸, étude réalisée entre 2000 et 2001 dans le cadre de la coopération entre le Pacte de stabilité/Processus de Graz élargi et le Conseil de la coopération culturelle. Il a été décidé, compte tenu de l'impact de cet inventaire, d'étendre l'étude sur les politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.⁹⁹ Cette synthèse repose sur l'analyse régionale effectuée dans le cadre de l'inventaire et met en parallèle les développements actuellement observés dans les différents pays d'Europe du Sud-Est dans le domaine de l'ECD. Cette synthèse présente :

- les caractéristiques communes et les grands enjeux de la diversité en Europe du Sud-Est ;
- les informations de base recueillies lors de l'inventaire des politiques d'ECD en Europe du Sud-Est ;
- les éléments essentiels du développement et de la mise en œuvre des politiques d'ECD depuis 2001.

La région d'Europe du Sud-Est comprend neuf pays : l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, le Kosovo, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et la Slovénie.¹⁰⁰ Les pays où l'inventaire et l'étude paneuropéenne ultérieure sur les politiques d'ECD ont été réalisés sont regroupés sur la base de la définition de la région adoptée par le processus du Pacte de stabilité.¹⁰¹

98. C. Harrison et B. Baumgartl, *Inventaire des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique et de gestion de la diversité en Europe du Sud-Est (Analyse régionale et propositions d'intervention)*, Doc. DGIV/EDU/CIT (2001) 45 Final.

99. C. Birzėa, *Les politiques de l'ECD en Europe : une synthèse*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003, Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 18.

100. En raison de la complexité de la situation politique, du manque d'homogénéité de l'environnement éducatif et du calendrier prévu pour le projet de recherche, la Bosnie-Herzégovine n'a pas été incluse dans l'inventaire des politiques d'ECD.

101. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*, p. 19.

7.2. Caractéristiques communes et principaux enjeux de la diversité

Compte tenu des importantes mutations politiques et sociales qui ont suivi la chute du mur de Berlin et l'effondrement des systèmes de parti unique non démocratiques qui existaient dans beaucoup de régions d'Europe (notamment en Europe du Sud-Est), les experts et les décideurs politiques s'accordent dans l'ensemble à reconnaître que l'éducation à la citoyenneté démocratique est primordiale pour instaurer et développer une culture politique démocratique, en particulier dans les démocraties nouvellement établies de l'Europe du Sud-Est. Les évolutions politiques et sociales des vingt dernières années ont eu des répercussions considérables sur le sens et le rôle de la citoyenneté et de l'instruction civique, et ont contraint les experts et les décideurs politiques de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à redéfinir la place de l'éducation à la citoyenneté démocratique dans les programmes d'éducation publique et, en particulier, sa contribution à la création et au développement d'une culture politique démocratique.¹⁰²

En Europe du Sud-Est, les contextes nationaux, les structures institutionnelles et éducatives, les facteurs politiques et les conditions sociales et politiques, ou encore les conceptions de l'éducation publique et de la citoyenneté, et donc de la mission de l'école publique, sont sensiblement différents selon les pays. Quoi qu'il en soit, dans les systèmes éducatifs de la région, l'ECD doit être considérée non seulement comme un moyen de socialiser les enfants, c'est-à-dire de leur inculquer les règles générales de la société et de les amener à reproduire les valeurs fondamentales de la société démocratique en tant que telle, mais aussi comme un outil permettant de construire une identité civique commune et d'acquérir les valeurs que devraient partager tous les citoyens dans une démocratie pluraliste moderne. En effet, l'éducation contribue dans une large mesure à forger le caractère moral des citoyens, lequel constitue, avec les lois et les institutions, le fondement d'un gouvernement démocratique. Le cas de la Serbie illustre bien cette situation : depuis les changements démocratiques d'octobre 2000, l'éducation y joue un rôle de plus en plus important dans la relance de l'économie, le développement de la démocratie et l'intégration européenne du pays.¹⁰³ Comme le souligne l'analyse des politiques d'éducation 2003 de l'OCDE, «l'éducation ne peut être considérée isolément des autres grands domaines de l'action gouvernementale».¹⁰⁴

102. Voir D. Bridges (ed.) (1997), *Education, Autonomy and Democratic Citizenship*, Londres, Routledge, O. Ichilov (ed.) (1998), *Citizenship and Citizenship Education in a Changing World*, Londres; The Woburn Press et J.A. Banks (ed.) (2003), *Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives*, San Francisco, Jossey-Bass.

103. Radmila Gosovic, *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD. Rapport national (Serbie)*, p. 6.

104. OCDE, *Analyse des politiques d'éducation* (2003), p. 7.

Dans les pays d'Europe du Sud-Est, comme dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, les systèmes éducatifs publics doivent faire face à un grand nombre de contraintes et de difficultés spécifiques liées à la mise en œuvre de l'ECD. Ces difficultés se posent à différents niveaux (enseignement primaire, secondaire et supérieur) et dans différents contextes éducatifs (apprentissage formel, informel et non formel). L'application pratique de l'ECD s'articule autour d'importantes questions touchant les quatre principes fondamentaux d'un système d'éducation publique, principes qui sont étroitement liés :

- la décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires ;
- l'égalité des chances en matière d'éducation ;
- les droits de l'homme ;
- l'intégration.

Ces questions sont examinées successivement dans les sections ci-dessous.

7.2.1. La décentralisation et l'autonomie des établissements scolaires

La décentralisation de la grande majorité des systèmes éducatifs des pays d'Europe du Sud-Est et l'accroissement de l'autonomie administrative et de gestion des établissements scolaires contrastent vivement avec le modèle antérieur, généralement caractérisé par un mode de décision centralisé. Cette évolution vers une indépendance et une responsabilité professionnelle accrues en matière de gouvernance est à mettre en parallèle avec celle que connaissent des pays dotés de structures démocratiques bien établies et d'un système d'éducation publique développé.¹⁰⁵ Ainsi, la décentralisation du système d'éducation publique en Serbie s'effectuera par les moyens suivants :

- « • encourager et soutenir l'autonomie des établissements et le développement scolaire ;
- introduire de nouveaux modes de gouvernance et de gestion participatives ;
- substituer la responsabilité professionnelle à l'obéissance politique ;
- faire des inspections un outil non plus de contrôle administratif, mais de soutien pédagogique et d'aide au développement ;
- faciliter l'accès aux ressources professionnelles aux niveaux local et régional. »¹⁰⁶

105. Voir la « Synthèse pour la région d'Europe du Sud », de Bruno Losito.

106. Radmila Gosovic, *op.cit.*

De même, comme le souligne l'auteur du rapport national sur la Macédoine :

«La décentralisation s'est imposée comme l'un des principaux dossiers auxquels il allait falloir s'attaquer en 2002, après l'adoption de la nouvelle loi sur l'autonomie locale qui accroît les responsabilités des collectivités locales, y compris dans le domaine de l'éducation.»¹⁰⁷

7.2.2. *L'égalité des chances en matière d'éducation*

En Europe du Sud-Est, l'engagement de la large majorité des systèmes éducatifs à poursuivre l'idéal de l'égalité des chances – sans considération de sexe, de religion, d'aptitudes, etc. – pour permettre à tout individu de réaliser son potentiel personnel à l'aide de tous les moyens éducatifs disponibles est pratiquement accepté par tous. De même, l'exclusion délibérée sur la base de l'origine sociale ou culturelle, du sexe, des convictions religieuses, de la nationalité ou d'un handicap physique ou mental est aujourd'hui très largement condamnée. L'article 5 des dispositions générales de la loi sur l'éducation de la Roumanie souligne que l'égalité des chances en matière d'éducation revêt une importance primordiale pour la bonne mise en œuvre de l'ECD en tant qu'objectif éducatif général. Cet article prévoit en particulier que :

«Les citoyens roumains jouissent de l'égalité de droits en ce qui concerne l'accès à tous les niveaux et formes d'éducation, quels que soient leur situation sociale ou financière, leur sexe, leur race, leur nationalité, leurs convictions politiques ou religieuses.»

De même, l'article 2 de la loi sur l'organisation et le financement de l'éducation, qui régit la procédure d'agrément et détermine les modalités de gestion et de financement de l'éducation, établit un lien entre l'ECD et l'égalité des chances en matière d'éducation. Les objectifs du système éducatif de la Slovénie sont les suivants :

- «• dispenser une éducation porteuse de tolérance mutuelle, sensibilisant à l'égalité des sexes, encourageant le respect des différences, la coopération, le respect des droits de l'homme et de l'enfant et des libertés fondamentales, assurant l'égalité des chances pour les personnes des deux sexes, et favorisant ainsi le développement des aptitudes nécessaires à chacun pour vivre dans une société démocratique ;
- garantir l'égalité des chances en matière d'éducation dans les zones où se posent des problèmes particuliers de développement ;
- garantir l'égalité des chances pour les enfants issus de milieux sociaux défavorisés ;

107. *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD. Rapport national (Macédoine).*

- garantir l'égalité des chances pour les enfants, les jeunes et les adultes ayant des besoins spécifiques.»¹⁰⁸

7.2.3. Les droits de l'homme

Une troisième caractéristique essentielle de l'éducation publique et des politiques d'ECD en Europe du Sud-Est est l'importance de plus en plus grande accordée à la reconnaissance de droits fondamentaux aux élèves et aux étudiants, tant dans la législation sur l'éducation que dans le programme d'enseignement formel à tous les niveaux du système éducatif. Ces droits sont, par exemple, la liberté d'expression, la liberté d'association, le droit de choisir librement les matières facultatives et surtout le droit des élèves à la participation.¹⁰⁹ En Bulgarie, le cadre juridique régissant la vie scolaire incite les parents et les élèves à participer activement à la vie de la communauté scolaire :

«Une commission scolaire chargée de veiller à la participation active des parents conformément à la loi sur l'éducation publique (article 38, 4) a été créée dans chaque établissement. En outre, dans chaque établissement, un conseil des élèves doit être constitué pour encourager la participation de ces derniers au processus de décision.»¹¹⁰

Cette démarche d'accès et de participation à la gouvernance scolaire et de développement des aptitudes nécessaires pour prendre part activement à la construction d'une institution ou d'une collectivité éducative sans exclusion occupe une place primordiale dans l'éducation donnée aujourd'hui aux enfants en tant que futurs citoyens. Comme le souligne le rapport de synthèse paneuropéen sur les politiques d'ECD :

«L'autonomie croissante des écoles semble s'accompagner d'une participation toujours plus large des étudiants, d'une multiplication des occasions de coopération avec les collectivités locales ainsi que du développement de partenariats inter-organisationnels (les écoles coopèrent par exemple de plus en plus avec la société civile, la famille, les entreprises et les pouvoirs locaux).»¹¹¹

7.2.4. L'intégration

La multiplication des initiatives visant à aider les élèves à besoins éducatifs particuliers à fréquenter dans des conditions de plus en plus équitables des

108. Ministère slovène de l'Éducation, des Sciences et des Sports, loi sur l'organisation et le financement de l'éducation (article 2).

109. Pour plus de détails sur la participation des étudiants dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, voir l'étude de K.H. Dürr, *L'école – une communauté d'apprentissage de la démocratie*, Conseil de l'Europe (2003), Doc. DGIV/EDU/CIT (2003) 23.

110. Kolarova, Daniela, *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD. Rapport national (Bulgarie)*, p. 3.

111. C. Birzèa, *op. cit.*, p. 3. Bruno Losito, dans la «Synthèse pour la région d'Europe du Sud», a tiré une conclusion similaire sur l'opportunité d'offrir plus d'autonomie aux établissements scolaires et d'élargir la participation des élèves, des parents et des populations locales dans la gouvernance de l'école.

établissements scolaires ordinaires, plutôt que de créer des structures et des établissements d'éducation spécialisés, apparaît comme une tentative de promouvoir une société moins exclusive et un système d'éducation publique ouvert à tous les élèves, comme on le voit par exemple en Bulgarie, en Croatie et en Slovénie.

La documentation de plus en plus abondante sur les études, les politiques et les pratiques dans le domaine de l'éducation des élèves à besoins éducatifs particuliers illustre à quel point l'éducation ouverte à tous est importante pour la cohésion sociale. Les objectifs de l'éducation pour tous et de l'apprentissage tout au long de la vie soulèvent d'importantes questions sur les moyens d'intégrer de façon effective, efficace et équitable dans le système d'éducation publique la grande proportion d'apprenants qui ont des difficultés d'accès aux programmes d'enseignement et à l'apprentissage. Dans le même temps, comme le font observer les auteurs de l'inventaire des politiques d'ECD :

«La gestion de la diversité est un outil important de responsabilisation des individus reposant sur la promotion inclusive des identités multiples basée sur le respect du droit à la différence et contribuant ainsi à la cohésion et à l'unité sociales.»¹¹²

Ces caractéristiques et ces enjeux communs aux pays d'Europe du Sud-Est et à leurs systèmes éducatifs touchent à des notions et des questions complexes qui sont au cœur de toute action visant à rendre les systèmes éducatifs plus réceptifs à la mise en œuvre des politiques d'ECD dans les domaines de l'élaboration des programmes d'enseignement, de la formation professionnelle des personnels et du développement organisationnel des institutions et structures.

Il est indispensable d'appréhender ce contexte plus vaste, qui définit la véritable nature d'un système démocratique d'éducation publique, pour réévaluer l'importance de l'ECD dans la formation et le développement d'une culture politique démocratique dans les pays d'Europe du Sud-Est et mieux situer les mesures proposées par les gouvernements et les autorités éducatives pour assurer la réalisation des grands objectifs poursuivis par l'ECD dans cette région.

7.3. Caractéristiques de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques d'ECD

L'ECD occupe une place de choix dans le développement des programmes d'enseignement en Europe du Sud-Est. Dans beaucoup de pays de la région,

112. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*, p. 16. L'analyse des politiques d'éducation 2003 de l'OCDE met l'accent sur l'offre équitable de services éducatifs adaptés aux diverses populations d'élèves.

en effet, et notamment en Roumanie, Croatie, Bulgarie et Slovénie, une série de réformes des systèmes d'éducation publique ont été mises en œuvre en même temps que d'autres grands changements politiques et sociaux. Ainsi, dans le prolongement de la réforme de l'éducation menée après l'année 2000, la Croatie a inscrit dans ses priorités le «renforcement des principes démocratiques (droits de l'homme et libertés, ouverture d'esprit, innovation, tolérance et diversité).»¹¹³

Ces réformes s'attaquent à des problèmes dont beaucoup sont directement liés à l'ECD, comme l'organisation scolaire, le financement de l'enseignement public et privé, la politique linguistique et l'égalité des chances en matière d'éducation pour les enfants issus de minorités (par exemple les minorités nationales et les Roms), l'adaptation à la diversité, et la reconnaissance de la différence dans la structure et le contenu de l'éducation publique, etc.

Dans beaucoup de pays de la région, le processus de réforme a également été l'occasion d'intégrer l'ECD dans les programmes nationaux d'enseignement. Comme le font observer les auteurs de l'inventaire sur les politiques d'ECD, «les politiques relatives aux programmes d'enseignement sont en général les plus développées».¹¹⁴ En Slovénie, par exemple, une nouvelle matière obligatoire, intitulée «éducation à la citoyenneté et éthique», a été introduite dans le programme scolaire des septième et huitième niveaux du cycle d'enseignement élémentaire (en neuf ans), tandis qu'une matière facultative, la «culture civique», est enseignée en neuvième année. Il en est de même en Roumanie où deux matières liées à l'ECD, l'une obligatoire et l'autre facultative, sont enseignées à l'école. En Albanie, l'ECD est une matière à part entière dans l'enseignement obligatoire et dans le programme de l'enseignement secondaire, ce qui, avec l'approbation de normes civiques, constitue l'un des principaux changements introduits par la réforme de l'enseignement secondaire élaborée en 2002 par le ministère albanais de l'Éducation.¹¹⁵

Les programmes d'éducation à la citoyenneté démocratique introduits dans les pays d'Europe du Sud-Est abordent l'essentiel des notions et des questions qui sont au cœur de l'ECD dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe : le pluralisme, la démocratie, le multiculturalisme, le patrimoine ethnique et culturel, la diversité, la tolérance, la cohésion sociale, les droits et devoirs collectifs et individuels, la justice sociale, l'identité nationale, etc.

113. Vedrana Spajić-Vrkas, *Suivi de l'Inventaire des politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique en Europe du Sud-Est – Rapport national : Croatie*, p. 6.

114. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*, p. 10.

115. A. Dautaj, *Etude paneuropéenne des politiques d'ECD. Rapport national (Albanie)*, pp. 3-4. Par ailleurs, un projet lancé conjointement par le ministère de l'Éducation, l'Institut de recherche pédagogique et l'Unesco en 2001 vise à réformer le programme d'instruction civique.

Cependant, toute réflexion sur les critères permettant d'apprécier la réussite du développement et de la mise en œuvre d'une politique d'ECD doit tenir compte de deux grands principes concernant l'efficacité relative des différents types de programmes, à savoir l'équilibre et la cohérence.

7.4. Principaux défis pour l'ECD

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'ECD sont confrontées, en Europe du Sud-Est, à quatre défis et obstacles majeurs :

- la création d'un secteur pérenne de formation des enseignants en ECD ;
- l'élaboration de manuels et autres ressources pédagogiques de qualité ;
- le développement d'une culture démocratique à l'école ;
- le renforcement de la coopération entre les autorités éducatives et les ONG.

Ces questions sont examinées successivement.

7.4.1. *La création d'un secteur pérenne de formation des enseignants en ECD*

Les gouvernements et les autorités éducatives de la plupart des pays d'Europe du Sud-Est n'ont pas de stratégie coordonnée en matière de formation des enseignants. Par exemple, en Croatie, le problème clé en matière de formation des enseignants est le suivant :

«la dispersion des responsabilités et le manque de coordination entre le ministère de la Science et de la Technologie, dont dépend la formation initiale des enseignants, le ministère de l'Education et des Sports, qui est responsable de leur formation continue, et le ministère de l'Artisanat et des Petites Entreprises, qui s'occupe de la formation de certains enseignants d'écoles professionnelles»¹¹⁶.

Le système de la formation continue est particulièrement vulnérable, comme l'ont souligné par exemple les praticiens albanais. Une collaboration plus étroite entre les autorités éducatives, les ONG et les organisations internationales (notamment le Conseil de l'Europe et l'Unesco) contribuerait à améliorer la formation des enseignants.

7.4.2. *L'élaboration de manuels et autres ressources pédagogiques de qualité*

La mise à disposition de manuels scolaires, de guides pour les enseignants et d'autres ressources pédagogiques demeure un des obstacles majeurs pour les systèmes éducatifs des pays d'Europe du Sud-Est. Il est urgent, en vue de

116. Vedrana Spajić-Vrkas, *op. cit.*, p. 6.

produire les manuels nécessaires à la bonne mise en œuvre des politiques relatives à l'ECD, d'encourager le développement des compétences liées à la publication de manuels scolaires et autres matériels dans ce domaine.

7.4.3. Le développement d'une culture démocratique à l'école

Malgré l'intégration de l'ECD dans le cadre législatif de tous les pays de la région d'Europe du Sud-Est, l'un des écarts les plus notables, déjà mis en évidence par l'inventaire des politiques d'ECD, entre les politiques et leur mise en application concerne la rigidité du contexte institutionnel et le développement d'une culture démocratique à l'école.¹¹⁷ Pour réduire cet écart, les pratiques novatrices de mise en œuvre des politiques d'ECD devraient retenir l'attention : ainsi, une approche scolaire globale de l'ECD ou des programmes d'enseignement intégrés associant l'ECD à d'autres matières liées à l'instruction civique (histoire, géographie, langue maternelle) contribueraient de manière non négligeable à l'instauration d'un esprit de démocratie à l'école.

7.4.4. Le renforcement de la coopération entre les autorités éducatives et les ONG

Les ONG sont des acteurs clés de l'application pratique des politiques d'ECD. Elles ont notamment joué, dans la plupart des pays de la région d'Europe du Sud-Est, un rôle particulièrement important dans les domaines de la formation des enseignants et de la publication de matériel pédagogique à l'intention des étudiants et des enseignants. Les autorités éducatives doivent être plus réceptives au rôle que jouent les ONG dans la mise en œuvre des politiques d'ECD et s'efforcer d'instaurer des liens de collaboration plus étroits entre les ONG et les organes politiques, organisationnels, administratifs et gouvernementaux.

7.5. Conclusion

La réussite de la mise en œuvre des politiques d'ECD en Europe du Sud-Est se mesure à leur capacité à inculquer aux jeunes la notion d'« efficacité » : le sentiment d'avoir le droit de se faire entendre démocratiquement et de pouvoir, en s'unissant à d'autres, exercer activement ce droit pour apporter de réels changements à leur vie quotidienne et à la société civile et politique. Cette notion d'efficacité doit être assimilée à tous les niveaux de la société, à l'échelon local ainsi que dans l'ensemble de la société civile et politique. Toutefois, c'est aux écoles et aux autres structures éducatives qu'il incombe au premier chef de jeter les bases de l'efficacité, non seulement en termes d'amélioration des connaissances, du discernement, des compétences, des valeurs et des

¹¹⁷. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*, p. 33.

comportements des élèves, mais aussi par la quantité et la qualité des possibilités offertes aux jeunes de s'engager et de participer concrètement et activement au sein de l'école en tant que collectivité.

Pour une élaboration effective des politiques d'ECD et une mise en œuvre réussie en Europe du Sud-Est, il importe d'avoir cette vision et, peut-être davantage encore, de la traduire en objectifs, concepts, mesures de soutien et projets favorisant le développement et le partage de bonnes pratiques d'ECD dans les trois domaines identifiés par l'inventaire sur les politiques d'ECD :

- l'élaboration des programmes d'enseignement ;
- le développement professionnel du personnel concerné (formation des enseignants) ;
- le développement organisationnel approprié des institutions et structures pertinentes.¹¹⁸

La Recommandation (2002) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique¹¹⁹ contribue considérablement à énoncer les conditions d'une élaboration et d'une mise en œuvre réussies des politiques d'ECD dans ces trois domaines, en privilégiant en particulier l'assurance qualité.

118. C. Harrison et B. Baumgartl, *op. cit.*, p. 20.

119. Depuis sa création en 1949, le Conseil de l'Europe œuvre en faveur des droits de l'homme, de la démocratie pluraliste et de la prééminence du droit ainsi que de la prise de conscience et du développement de l'identité et de la diversité culturelles de l'Europe. Ces objectifs président aussi bien à la première phase du projet ECD (1997-2000) qu'à sa deuxième phase (2001-2004).

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaffet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilauks@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Rio Pánuco, 141 Delegacion Cuauhtémoc
MX-06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
NE-1013 CX AMSTERDAM
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax: + 31 20 625 5493
Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castelló, 37
ES-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
US-CROTON-ON-HUDSON, NY 10520
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5856
E-mail: info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

L'étude paneuropéenne donne une description systématique des politiques en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique (ECD) dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La recherche a débuté en 2002 au niveau national, impliquant les coordinateurs ECD, les praticiens et d'autres acteurs. En 2003, cinq études régionales produites par un groupe d'experts ont été soumises, pour consultation, aux autorités nationales des Etats membres qui ont fourni les derniers commentaires lors du Séminaire sur les politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique, tenu à Strasbourg en septembre de la même année. L'étude contient des recommandations et des exemples de bonne pratique de la mise en œuvre de politiques ECD. Les recommandations pourraient particulièrement s'avérer utiles en apportant une base pour réduire l'écart entre les politiques et les pratiques.



Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui quarante-six Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 92-871-5607-7



9 789287 156075

13 €/20 \$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe