

Les programmes d'enseignement et leur élaboration : éléments de comparaison internationale

Une approche comparative des programmes d'enseignement de différents pays révèle la diversité de la notion de programme et de son évolution, tant historique que géographique. Cependant, ce qui apparaît commun aux différents systèmes éducatifs ainsi qu'aux réformes mises en œuvre dans divers pays au cours des dernières années, est **l'accent mis sur les exigences de l'école en termes d'objectifs d'apprentissage**. De plus en plus, une démarche caractérisée par la notion de **curriculum** qui se substituerait, au moins partiellement, à celle de programme semble assigner les objectifs en terme de qualité des apprentissages et d'éducation « inclusive » a contrario d'une conception plus traditionnelle de programmes d'enseignement dont les contenus à acquérir seraient source de sélection des élèves par exclusion en cas d'échec.

Avant de décrire plus particulièrement l'exemple de quelques pays, il convient de chercher à préciser quelques notions autour desquelles une typologie comparatiste peut être esquissée.

1. Curriculum, école du socle et compétences

a) La distinction programme d'enseignement / curriculum¹

Les réflexions et politiques éducatives actuelles en matière de contenus d'enseignement nécessitent d'opérer une distinction entre les programmes d'enseignement et la notion de curriculum, même si la définition de cette dernière n'est pas stable et varie d'un pays à l'autre.

Dans la tradition française, les programmes d'enseignement sont :

- des documents relativement autonomes, rédigés par discipline, par année d'études,
- parfois sans référence à des finalités éducatives générales dont ils dépendraient hiérarchiquement,
- souvent plus tournés vers un idéal d'enseignement que vers une effectivité d'apprentissages,
- se prononçant peu sur l'outillage matériel nécessaire, les questions d'évaluation ou le niveau d'atteinte attendu des élèves.

On constate parfois un écart important entre les objectifs affichés et les niveaux effectifs de maîtrise chez les élèves.

¹ A partir des propos de Roger-François Gauthier, IGAENR, introduction au dossier sur « le curriculum dans les politiques éducatives » de la Revue international d'éducation, Sèvres, n°56, avril 2011.

Le curriculum est un ensemble plus large que les programmes d'enseignement (incluant objectifs de formation, contenus d'enseignement, mise en œuvre, évaluation...), qui se caractérise par :

- un souci de cohérence interne entre les différents niveaux ou les disciplines ;
- un souci de cohérence externe avec l'ensemble des fonctions éducatives : finalités générales, évaluation, manuels, examens, etc. ;
- la prise en compte de la réalité de la mise en œuvre dans les écoles et des apprentissages effectifs des élèves.

Le curriculum s'intéresse donc à la **totalité et à la réalité du cursus des élèves** sur l'ensemble des années de scolarité ainsi que sur l'ensemble des enseignements qu'il est appelé à suivre. Il offre souvent matière à un **travail local, à des négociations**, qui sont autant de possibilités pour que les acteurs s'en saisissent.

b) Notion d'école du socle

Celle-ci est dérivée, dans le cas français, de l'adoption en juillet 2006 du socle commun à atteindre en fin de scolarité obligatoire. Elle a été inspirée de la notion progressivement formalisée par l'OCDE à partir de 1994 de « Basic Core Curriculum ».

L'idée d'école du socle favorise l'induction d'une élaboration d'objectifs d'enseignement correspondant à un « Core Curriculum ». Elle correspond à une architecture du système scolaire fondée sur « l'école de base ». C'est ainsi que 10 à 11 pays en Europe, soit environ le tiers des pays de l'Espace Economique Européen², ne présentent qu'une seule école entre le début de la scolarité obligatoire et l'âge de 15 ou 16 ans.

L'ensemble illustrant le mieux ce concept (école de base, i.e. école primaire et secondaire inférieure intégrée) est celui des **pays scandinaves : Danemark, Suède, Islande, Finlande et Norvège**. On peut noter que sous l'angle de **l'efficacité** apparente du système d'éducation, la Finlande présente d'excellents résultats dans les comparaisons internationales PISA mais que le Danemark ou la Suède affichent des performances qui se rapprochent de la moyenne européenne. En revanche, sous l'angle de **l'équité**, la situation de ces pays est généralement favorable au regard du faible pourcentage d'élèves situés au dessus d'un niveau minimum, ou de la variation de la performance des élèves imputable à celle du niveau socio-économique des familles.

Il convient de noter que la majorité des pays qui ont dû réorganiser profondément leur système éducatif après leur sortie du système soviétique ou de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie ont également adopté les principes de l'école de base - à savoir deux des trois pays baltes (la Lettonie et l'Estonie), ainsi que la Bulgarie, la Croatie et la Slovénie. Par ailleurs, la Turquie s'est elle-même orientée vers ce système.

Les **grands pays latins (France, Espagne, Italie et Portugal)** sont identifiés comme des pays « entre-deux » qui ont une tradition de collège ou d'école moyenne, distincte de l'école primaire mais qui privilégient à ce niveau l'unité de la formation des élèves.

² Qui rassemble trente Etats : ceux de l'Union européenne, la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande.

Une troisième catégorie de pays n'a pas instauré l'équivalent de notre collège unique. Il en est ainsi du **Royaume-Uni** qui toutefois recourt par le système de standards et des « key stages » à une fonction unificatrice jusqu'au niveau de l'école secondaire inférieure. Les **pays germaniques** - Allemagne, Autriche, Luxembourg - ainsi que la Lituanie pratiquent davantage des orientations précoces dès l'âge de 10 ou 11 ans.

c) Notion de compétence clé

L'approche par les compétences a depuis environ 10 ans fortement imprégné la rédaction des nouveaux programmes et curricula, notamment en France. Les objectifs européens de Lisbonne ont mis en avant à partir de 2000 la question de « compétences clés » pour le bien être des citoyens, la cohésion sociale, le développement économique et la compétitivité économique. C'est encore la Commission européenne qui a élaboré le « **cadre européen de compétence en langues** » et le « **cadre européen de qualifications pour l'éducation Tout au Long de la Vie** ». Le socle français est publié la même année (2006) que les 8 compétences-clés européennes. Cette influence européenne a probablement renforcé et enrichi l'orientation prise par notre pays dans l'élaboration des programmes d'enseignement, qui s'est toutefois traduite plutôt par superposition que par substitution aux programmes traditionnels.

Les autres pays ont d'ailleurs introduit plus ou moins partiellement cette « approche par les compétences » en fonction des caractéristiques de leur système et de leur choix en faveur d'autres outils concourant à la rédaction des programmes ou des curricula. C'est ainsi que l'**Angleterre** a privilégié le développement des « Key Skills ». L'**Ecosse** s'est plus tournée vers la définition d'« apprentissage fonctionnel personnel » (personal learning Thinking Skills) faisant appel à des « capacités ».

L'**Italie** fait certes référence au socle de compétences, mais elle met plus l'accent sur le thème de la continuation interdisciplinaire entre l'école primaire et l'école moyenne, via des établissements (« istituti comprensivi » établissement intégré et inclusif) pour lesquels le défi est de donner du sens à la fragmentation des savoirs. A ce titre, cette approche peut paraître très différente de celle par les compétences.

En ce qui concerne les **pays scandinaves** qui sont les pays de « l'école du socle », l'approche par les compétences est très limitée. Les finalités de l'école sont exprimées en termes de « goals » (buts).

D'autres pays sont davantage inspirés par cette approche par les compétences : le **Québec**, la **Suisse** et plusieurs **pays d'Afrique de l'Ouest**.

La combinaison des situations constatées à partir de ces 3 concepts : **curriculum, école du socle, approche par les compétences**, peut permettre une comparaison sur le plan historique et géographique entre différents systèmes éducatifs qui se trouvent également au défi de définir des objectifs d'enseignement articulant performance et équité. Les cinq cas suivants en donnent illustration.

2. Quelques exemples de politiques curriculaires

a) Allemagne (land du Bade-Wurtemberg)

Niveau fédéral

Depuis le « choc » de PISA, l'Allemagne a mis en place des « Bildungsstandards » : la conférence fédérale des ministres de l'éducation (KMK) a décidé, en mai 2002, de fixer, puis de mettre en œuvre des standards ou référentiels de formation valables pour toute la République fédérale et pour des paliers précis du système éducatif (au terme du cycle primaire, de la Hauptschule, de la Realschule). Les standards ou référentiels de formation fournissent un cadre de référence valable pour toute l'Allemagne, permettant à la fois une comparaison entre les Länder et une évaluation des établissements.

Le processus d'élaboration dure plusieurs années : la KMK a élaboré les « Bildungsstandards » jusqu'à la 10^{ème} classe (classe de seconde). En ce moment elle travaille sur les « Bildungsstandards » de l'« Abitur » (baccalauréat), qui seront prêts à l'automne 2012.

Niveau régional

Les Länder établissent leurs propres référentiels en s'appuyant sur les « Bildungsstandards » nationaux. On différencie le « Kerncurriculum », curriculum général, du « Schulcurriculum », curriculum de l'établissement scolaire qui établit des points forts en fonction de l'orientation et du profil de l'établissement.

Les « Niveauxkonkretisierungen » complètent les « Bildungsstandards » et illustrent à l'aide d'exemples concrets les niveaux d'exigences liés à chaque compétence.

Les manuels doivent être validés par les ministères de l'éducation et s'appuyer sur les « Bildungsstandards ».

Dans le Bade-Wurtemberg, le Ministère de l'éducation du Land mandate un organisme régional, la « Bildungsplanungskommission », pour la mise en œuvre des référentiels nationaux en collaboration avec l'institut régional du développement scolaire (Landesinstitut für Schulentwicklung). Dans cette commission « Bildungsplanungskommission » siègent également des représentants des universités.

b) Angleterre

Jusqu'à mars 2012, le curriculum était élaboré par le QCDA (Qualifications and Curriculum Development Agency), organisme gouvernemental. Dans le cadre de la réforme du curriculum national, le QCDA a été fermé et le curriculum est géré à présent par le « Teaching Agency » (TA).

Suite au lancement d'une grande consultation, un rapport élaboré par un groupe d'experts, présidé par Tom Oates, a été publié en décembre 2011, contenant des recommandations pour la réforme du programme des enseignants (National Curriculum). Le Ministère a ensuite consulté des experts des différentes disciplines et des représentants de la profession enseignante et des parents sur ces recommandations. Puis, en juin 2012, le Ministre de l'Éducation a écrit une lettre à Tom Oates, et des propositions de National Curriculum en anglais, maths et sciences ont été publiées pour être discutées. Ces programmes seront appliqués à la rentrée 2014.

Ce projet de curriculum propose une vision des apprentissages qui privilégie l'articulation entre les connaissances et les compétences et donc entre savoirs, capacités et attitudes. Ils mettent en valeur la progressivité des apprentissages et présentent donc des progressions annuelles très détaillées. Ces progressions peuvent être aménagées par chaque établissement ou regroupement d'établissement, sous réserve de publication explicite.

c) Corée du Sud

Les procédures d'élaboration des programmes ont changé en 2005. Auparavant, les programmes nationaux étaient réécrits environ tous les dix ans, pour tous les niveaux simultanément. À présent, des révisions partielles sont effectuées selon les besoins nationaux et sociaux, sans périodicité régulière.

Trois instances prennent part à la révision des programmes nationaux :

- le ministère de l'éducation, de la science et de la technologie ;
- le Conseil des programmes : créé en 1959, composé de comités et de sous-comités, dont le comité des disciplines, chargé de l'examen et de la révision des programmes de chaque discipline ;
- des instituts de recherche et développement sur les programmes, qui interviennent à la demande du ministère.

Différentes étapes d'une réécriture des programmes :

- annonce d'une réforme par le ministre
- le ministère planifie la réforme : calendrier, niveaux visés, buts, procédures
- recherches préalables conduites par des instituts de recherche ou des experts universitaires à la demande du ministère
- élaboration de projets de programmes par un institut de recherche et développement
- consultations larges sur les projets élaborés, pour prendre en compte les jugements de secteurs et de gens variés ; sondages et auditions publiques organisés par l'institut de recherche et développement qui a élaboré les projets
- révision des projets par le Conseil des programmes, qui auditionne le ministère (département chargé de suivre la réforme) et l'institut qui a élaboré le projet
- transmission des projets révisés au ministère, qui les évalue, les complète et les publie sous son autorité
- mise en œuvre des nouveaux programmes progressive et accompagnée par la formation continue et par l'élaboration de manuels scolaires : manuels d'États, manuels approuvés par l'État, manuels certifiés par les autorités éducatives.

d) Ecosse

Le « Curriculum for Excellence » en Écosse a été mis en place depuis la rentrée 2010-2011 après un long processus d'élaboration initié en 2002. Le « Curriculum for Excellence » a pour objectif de transformer l'éducation en Ecosse en proposant un parcours de formation cohérent, souple et riche pour les élèves de 3 à 18 ans.

Quatre objectifs sont visés : former des élèves qui réussissent, des individus qui ont confiance en eux, des citoyens responsables, des individus autonomes, créatifs, capables d'initiatives.

En Écosse, le gouvernement consulte au travers de ses deux bras armés *Education Scotland* (regroupement de l'Agence de formation des enseignants, des inspecteurs généraux, formation continue des enseignants et des services gouvernementaux pour les « comportements positifs ») et SCILT (*Scottish Center for International Language Teaching*)

Les programmes sont élaborés par des experts du ministère écossais ; chaque *local authority* les adapte ensuite pour leur mise en œuvre

e) Finlande

En Finlande, les curricula couvrent le champ entier de ce qui se passe à l'école (notamment la mise en œuvre et l'évaluation), et pas seulement les objectifs et les contenus des différentes matières.

On distingue deux strates de curricula : nationaux et locaux (niveau municipal, niveau établissement) :

- les « core curricula » nationaux (un pour l'enseignement pré-élémentaire, un pour l'enseignement de base, un pour l'enseignement secondaire supérieur général...) : ils sont la base administrative, juridique, intellectuelle et pédagogique à partir de laquelle travaillent les différents « fournisseurs » d'offre d'éducation. Documents vivants, en constante évolution, ils définissent les connaissances et compétences à enseigner.
- les curricula locaux (soit au niveau de la municipalité, soit au niveau de chaque établissement, soit une combinaison des deux) : municipalités et écoles disposent en effet d'une grande autonomie en matière d'organisation de l'enseignement et de mise en œuvre des core curricula.

Le curriculum en Finlande est davantage un processus qu'un produit achevé ; les curricula sont élaborés au cours de processus extensifs et coopératifs.

Les grandes lignes des « core curricula » sont définies par une agence externe : le Conseil national de l'éducation finlandaise, en coopération avec de larges réseaux : représentants des universités ; associations d'enseignants, de municipalités ; représentants des éditeurs, des autorités municipales d'éducation, des chefs d'établissement, des enseignants, des parents, des élèves et de l'Agence nationale des affaires sociales et de la santé. Une large concertation est organisée.

f) Italie

Selon la tradition italienne centralisatrice, les programmes émanaient auparavant du ministère mais depuis la fin des années 1990, on constate la mise en place d'une réforme sur l'autonomie en matière scolaire : le centralisme traditionnel des programmes est atténué et ils sont revus dans le sens de la mise au point de curricula plus plastiques.

On distingue deux strates de curricula : les curricula nationaux et les curricula des établissements. Un curriculum est composé d'une proportion définie par le ministère au plan national et d'une proportion relevant des établissements, correspondant à 20% de l'horaire et tenant compte de la spécificité de chaque école et des besoins locaux.

Les curricula nationaux, appelés « Indicazioni » ou Indications, sont élaborés par le Ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche (MIUR) : il s'agit d'indications nationales précisant les profils de sortie en terme de résultats d'apprentissage et les objectifs spécifiques d'apprentissage. Ils sont conçus à partir de textes rédigés par des commissions d'experts (comportant des universitaires désignés par le ministère) et à la suite de consultations avec les partenaires sociaux, les associations professionnelles d'enseignants, les associations scientifiques et culturelles, les représentants des parents et des élèves.

À partir des grandes lignes directrices données par les « Indicazioni », chaque établissement produit annuellement son Plan de l'offre de formation (POF), dont le cœur est le curriculum de

l'établissement, produit par l'équipe éducative. Les établissements peuvent ajouter des disciplines et ont une très grande marge d'autonomie pour ce qui concerne la didactique et l'organisation.

Les orientations récentes des curricula italiens sont :

- Donner un caractère cohérent et progressif aux enseignements dispensés entre 3 et 16 ans, dépasser la séparation traditionnelle entre primaire et écoles moyennes (l'équivalent de notre collège). Cela passe par la délimitation de trois aires multidisciplinaires :
 - linguistique-artistico-expressive (italien, langues européennes, musique, arts plastiques et image, corps, mouvement et sport) ;
 - aire historico-géographique ;
 - aire mathématico-scientifique-technique.
- Introduire un dispositif de certification des compétences à la fin de l'école obligatoire ; épreuves standardisées pour tous les élèves en 3^{ème} et 5^{ème} années de primaire et 3^{ème} année d'école moyenne ; élaboration de standards de compétences. En effet, les programmes traditionnels étaient jugés surdimensionnés, davantage une carte culturelle du curriculum qu'un véritable parcours conduisant à la maîtrise des compétences.

Dans le système précédent des programmes nationaux, les enseignants devaient être de bons exécutants de prescriptions élaborées ailleurs.

Dans le système curriculaire, les enseignants sont des co-élaborateurs, responsables de leurs choix. Le processus de construction du curriculum ne se conclut pas une fois pour toutes, c'est une recherche continue, avec une forte dimension collective de collaboration, de négociation des choix, de partage d'une idée particulière d'école. Ces changements impliquent des efforts importants pour soutenir la formation des enseignants et l'innovation.

g) Suisse

En Suisse, confédération d'États souverains, l'instruction publique relève des cantons. La Confédération n'intervient que dans quelques domaines spécifiques, notamment la formation professionnelle.

Le Département de l'instruction publique ou de l'éducation de chacun des cantons est responsable de l'élaboration des curricula ; ils sont élaborés dans la plupart des cas par une large concertation incluant enseignants, spécialistes de l'éducation, chercheurs, universitaires, association syndicales.

Par ailleurs, le dernier concordat « HarmoS » (accord intercantonal suisse) stipule que les programmes doivent être coordonnés au niveau de chacune des régions linguistiques. Ainsi, pour la Suisse romande, la conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP) a créé le Plan d'études romand (PER), au terme d'un long processus de quinze ans : le PER fixe pour les sept cantons romands le cursus de l'élève pour les onze années de scolarité obligatoire (enfants de quatre à quinze ans). Les vingt-et-un cantons alémaniques travaillent actuellement sur un projet de plan d'études commun, le « Lehrplan21 ».

Les objectifs pour l'élève, dans chacun des domaines et dans chacune des disciplines du PER, sont déclinés sur une plage de deux ans (demi-cycle) pour les deux premiers cycles soit l'école primaire, qui dure huit ans. Localement, les cantons ont la liberté de décliner les objectifs annuellement.

Au cycle 3 (degrés 9-10-11 de l'école secondaire), les objectifs sont annuels.

En matière d'accompagnement de la mise en œuvre des programmes, notamment de manuels scolaires, les cantons sont souverains ; en général, chaque canton dispose d'un « service des moyens d'enseignement » qui est responsable de la validation des moyens qui sont mis à disposition des enseignants. Ceux-ci sont alors tenus de les utiliser (il n'est donc pas possible d'introduire un moyen d'enseignement sans l'accord du canton).

En Suisse romande, la volonté est de disposer de moyens d'enseignement communs pour les sept cantons (l'accord Harmos préconise des moyens harmonisés au niveau de la région linguistique). Une commission dite d'évaluation est chargée de « labelliser » les moyens selon deux cas de figure principaux :

- Les cantons introduisent un moyen d'enseignement ou une collection de moyens d'enseignement : une expertise validée par la commission d'évaluation permet à la CIIP de décider du ou des moyens à utiliser. Les cantons sont alors tenus de les acquérir et de les introduire dans les classes.
- Un moyen d'enseignement est proposé par un organisme extérieur ou un fournisseur privé : il est alors expertisé et fait l'objet d'une recommandation de la commission d'évaluation. Les cantons sont alors libres de l'acheter et de l'utiliser comme moyen complémentaire.