

L'éducation à la citoyenneté en Europe

Thierry Damour

DEPP MIREI - Mission aux relations européennes et internationales
Correspondant français du réseau Eurydice¹

La coopération européenne en matière d'éducation et de formation s'inscrit aujourd'hui dans un cadre stratégique intitulé Éducation et formation 2020. La promotion d'une « citoyenneté active » en Europe en est l'un des objectifs. C'est pourquoi la Commission européenne a fait figurer au programme de travail du réseau Eurydice en 2011 une étude comparative sur l'« Éducation à la citoyenneté » (*Citizenship Education*) dans 31 pays membres du réseau. Les principaux résultats de cette étude ont été publiés en juin 2012, sous la forme d'un rapport intitulé *Citizenship Education in Europe*, mis en ligne en anglais sur le site « Éducation et formation » de la Commission européenne.

Le 12 mai 2009, le Conseil européen adoptait un « cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation » appelé Éducation et formation 2020. Ce cadre énonce quatre objectifs stratégiques, dont celui-ci : « Favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ».

Cet objectif se réfère explicitement à l'acquisition de « compétences clés » qui ont fait l'objet de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 : « Compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie – Un cadre de référence européen ». Au nombre de celles-ci, que « chaque citoyen [européen] doit avoir à son actif » des « compétences sociales et civiques » comprenant « des connaissances, aptitudes et attitudes essentielles ».

Dans ce contexte et dans le but d'appréhender la situation de chacun des États membres au regard du troisième volet de cet objectif stratégique (la « citoyenneté active »), la Commission européenne a inscrit en 2011 au programme de travail du réseau Eurydice une étude com-

parative sur l'éducation civique ou « Éducation à la citoyenneté » (*Citizenship Education*) dans 31 pays membres du réseau. Cette initiative a recueilli la pleine approbation des États membres dont la plupart ont entrepris de mettre en œuvre les recommandations de 2006 à travers les programmes d'études, la participation des élèves et des parents à la gouvernance des établissements scolaires ou encore la formation initiale et continue des enseignants.

L'objet du présent article est double. Il s'agit :

- de dessiner les contours des nouvelles exigences européennes, en analysant notamment l'inscription de cet objectif de citoyenneté active dans les textes adoptés par les instances européennes depuis 2006 ;
- de présenter la méthodologie et les principales conclusions de l'étude réalisée par Eurydice en 2011.

NOTE

1. Réseau européen d'information sur les systèmes éducatifs. Il comprend les 27 pays de l'Union européenne ainsi que : Norvège, Islande, Liechtenstein, Croatie, Turquie, Suisse.

PROMOUVOIR LA CITOYENNETÉ ACTIVE : UN OBJECTIF EUROPÉEN

Les textes, oui : mais ce sont des textes humains. Et les mots même qui les forment sont gorgés de substance humaine. Et tous ont leur histoire, sonnent différemment selon les temps, (...) ne signifient que rarement des réalités identiques, des qualités égales ou équivalentes.

Lucien Febvre, historien, leçon d'ouverture au Collège de France, 13 décembre 1933

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), point de départ d'une nouvelle politique de coopération en éducation au sein de l'Union européenne, avait d'emblée confié au conseil des ministres en charge de l'éducation la responsabilité « d'entreprendre une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement ». Dans son rapport du 14 février 2001, le Conseil « Éducation » se référait aux « finalités globales que la société assigne à l'éducation et à la formation », parmi lesquelles il mentionnait « le développement de la société, qui suppose notamment que l'on stimule la démocratie, que l'on réduise les disparités et les injustices entre les personnes et les groupes et que l'on favorise la diversité culturelle ».

La voie était ainsi ouverte pour l'inscription de la « citoyenneté active » – notion plus large, nous le verrons, que la simple « éducation civique » – au nombre des objectifs devant être poursuivis par les systèmes éducatifs, au moyen de « l'apprentissage de valeurs sociales et civiques essentielles telles que la citoyenneté, l'égalité, la tolérance

et le respect », précisait un nouveau rapport du Conseil européen sur le rôle plus général de l'éducation (septembre 2004).

Il était donc logique de retrouver, dans le texte essentiel que constitue la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 au nombre des huit compétences clés « nécessaires à tout individu pour l'épanouissement et le développement personnels, la citoyenneté active, l'intégration sociale et l'emploi », les « compétences sociales et civiques » ; les secondes étant ainsi définies : « Les compétences civiques permettent à l'individu de participer pleinement à la vie civique grâce à la connaissance des notions et structures sociales et politiques et à une participation civique active et démocratique. »

Le texte énumère ainsi les connaissances, aptitudes et attitudes essentielles que recouvre cette notion de « compétences civiques » et qui ne sont pas sans rappeler celles que mentionne notre *Socle commun de connaissances et de compétences* adopté quelques mois plus tôt (juillet 2006) :

1) ces compétences « ont pour fondement la connaissance des notions de démocratie, de justice, d'égalité, de citoyenneté et de droits civils » ; elles incluent la connaissance « des phénomènes contemporains ainsi que des principaux événements et des principales tendances de l'histoire nationale, européenne et mondiale ». Bien évidemment, la recommandation ajoute que « la connaissance du processus d'intégration européenne ainsi que des structures, des principaux objectifs et des valeurs de l'Union européenne est également essentielle » et qu'il convient de « sensibi-

liser les personnes à la diversité et aux identités culturelles en Europe » ; **2)** les aptitudes aux compétences civiques « tiennent à l'aptitude à s'engager concrètement avec d'autres dans le domaine public (...). Elles impliquent une réflexion critique et créative et la participation constructive à des activités locales ou de proximité, ainsi qu'à la prise de décision à tous les échelons, local, national et européen, par une participation aux élections notamment. » ;

3) une attitude positive qui « repose sur le respect absolu des droits de l'homme (...). Il faut pour cela manifester (...) la volonté de participer à la prise de décision démocratique à tous les niveaux. Cela suppose en outre de témoigner d'un sens des responsabilités et de démontrer que l'on comprend et que l'on respecte les valeurs communes (...) comme le respect des principes démocratiques. Une participation constructive suppose aussi l'engagement dans des activités civiques, le soutien à la diversité et à la cohésion sociales et au développement durable, et une propension à respecter les valeurs et la vie privée des autres. »

Rappelons que, juste un mois avant la recommandation sur les compétences clés, le Parlement européen et le Conseil avaient adopté la décision établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (15 novembre 2006) comprenant quatre sous-programmes sectoriels (Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig), un programme transversal d'activités diverses (incluant la promotion de l'apprentissage des langues) et le programme Jean Monnet. Au nombre des « considérants » précédant la déclinaison de ce nouveau

programme d'action communautaire, on peut lire : « il est nécessaire de promouvoir une citoyenneté active ainsi que le respect des droits de l'homme et de la démocratie, et de renforcer la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes, y compris le racisme et la xénophobie. »

Nul ne s'étonnera donc de retrouver, au nombre des « objectifs spécifiques » poursuivis par le nouveau programme : « renforcer la contribution de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à la cohésion sociale, à la citoyenneté active, au dialogue interculturel, à l'égalité hommes-femmes et à l'épanouissement personnel. »

Le Conseil rappellera, dans sa résolution du 15 novembre 2007 sur l'éducation et la formation comme moteur essentiel de la stratégie de Lisbonne, l'importance d'une « participation plus active des citoyens à la société », invitant tous les États membres à « mettre en avant le fait que l'éducation et la formation contribuent non seulement à promouvoir l'emploi, la compétitivité et l'innovation, mais aussi à renforcer la cohésion sociale, la citoyenneté active et l'épanouissement personnel, et à relever les autres défis auxquels sont actuellement confrontées les sociétés européennes ». À travers l'ensemble des décisions, recommandations et résolutions adoptées par les responsables européens se dessine ainsi une orientation générale de l'Union qui attribue, au moins dans les textes, une place de choix au développement de l'esprit et de l'exercice d'une citoyenneté se traduisant très concrètement par l'acquisition de compétences civiques nommément désignées – et, nous le verrons, évaluées – de ses ressortissants.

Dans le cadre de la stratégie globale Europe 2020, les conclusions du Conseil du 12 mai 2009 se prononçant pour l'adoption d'un « cadre stratégique pour la coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation (« Éducation et formation 2020 ») » réinscrivent pour la période à venir l'objectif de promouvoir la citoyenneté active, qui se trouve en conséquence inclus dans l'« Objectif stratégique n° 3 » intitulé « Favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ». Parallèlement, le Conseil adopte en novembre 2009 une résolution relative à un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018) qui mentionne le même objectif.

Enfin, en mars 2011, les conclusions du Conseil sur le rôle de l'éducation et de la formation dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 soulignent avec force l'importance de la mise en œuvre du cadre pour la coopération européenne évoqué ci-dessus et de ses quatre objectifs stratégiques pour la réussite de la stratégie Europe 2020 : confirmation des priorités énoncées en 2009, engagement repris, dans le cadre de la stratégie globale, de « promouvoir la citoyenneté ».

L'ENQUÊTE CONFIEE AU RÉSEAU EURYDICE

En 2005 – proclamée par le Conseil de l'Europe « Année européenne de la citoyenneté par l'éducation » – le réseau Eurydice avait mené à bien une première enquête sur l'éducation à la citoyenneté dans les pays de l'Union et les pays associés membres du réseau (30 pays au total). L'analyse comparative faisait ressortir les différentes approches nationales et exa-

minait si une dimension européenne ou internationale avait été officiellement introduite dans l'enseignement de cette matière à l'école.

Les orientations stratégiques plus récentes évoquées ci-dessus ont fait émerger le besoin d'une nouvelle étude, à la fois actualisée et élargie. La Commission européenne, elle-même impliquée de longue date dans la promotion de la citoyenneté active, a donc inscrit ce thème au programme d'études d'Eurydice en 2011, avec l'intention de produire, dans un premier temps, un bref document de travail pour la présidence hongroise (premier semestre 2011) et de réaliser, dans un second temps, une analyse comparative plus complète et plus détaillée faisant l'objet d'une publication en 2012. Indiquons ici la méthodologie des études conduites par Eurydice :

- élaboration, par l'agence exécutive Éducation, audiovisuel et culture de la Commission européenne, d'un questionnaire détaillé à l'intention des unités nationales du réseau, qui constituera le support de la collecte ;
- consultation des unités nationales sur la faisabilité, la pertinence et l'exhaustivité du questionnaire ;
- envoi du questionnaire finalisé aux unités nationales qui auront pu, en tant que de besoin, s'attacher le concours d'un expert pris en charge par la Commission ; le délai accordé pour le renvoi du questionnaire dûment rempli est de l'ordre de six semaines ;
- analyse par l'agence exécutive de l'ensemble des questionnaires renseignés par les unités nationales, qui sont en 2012 au nombre de 36 représentant 32 pays européens ; dialogue avec les unités pour d'éventuels compléments d'information ;
- envoi aux unités d'un premier

projet de rapport rendant compte de l'analyse comparative : elles sont invitées à formuler toutes observations utiles concernant l'économie générale du rapport et les informations données sur leur propre pays :

- finalisation du rapport et ultime relecture par les unités.

Au terme des différentes étapes de ce processus, le rapport final intitulé *Citizenship Education in Europe*² a été publié dans sa version anglaise en juin 2012 et mis en ligne sur le site internet. Il se donne pour objet de rendre compte de l'évolution des politiques et des mesures concrètes prises en faveur de l'éducation à la citoyenneté au cours de ces dernières années dans 31 pays européens membres du réseau (le 32^{ème}, la Suisse, étant entré trop tardivement pour participer à l'enquête).

Car, précisément, entre le premier rapport Eurydice de 2005 et le nouveau rapport de 2012, les choses ont bien évolué. La notion même de citoyenneté s'est élargie : il ne s'agit plus seulement d'enseigner des contenus pour transmettre des connaissances, à l'instar d'autres disciplines scolaires ; il convient désormais, au-delà de ce processus d'enseignement inscrit dans les programmes de l'école, de favoriser et de prendre en compte la participation du jeune à la vie sociale, dans l'école mais aussi hors de l'école, dans un esprit et une attitude d'adhésion aux valeurs qui sont à la base des sociétés démocratiques. C'est pourquoi les « compétences civiques » figurant au nombre des compétences clés que tout citoyen européen devrait acquérir pour exercer pleinement sa « citoyenneté active » comprennent non seulement les connaissances (*knowledge*) relatives aux principes démocra-

tiques, aux institutions nationales et européennes, etc., mais aussi des aptitudes (*skills*) telles que l'esprit critique ou la faculté de communication et des attitudes (*ability et willingness*) conduisant à « participer de manière constructive » à la vie publique, y compris aux processus de décision par l'exercice du droit de vote.

Dans ces conditions, tout ce qui peut préparer les élèves à devenir des « citoyens actifs » fait partie de « l'éducation à la citoyenneté ». Sur cette base considérablement élargie, le rapport 2012 comprend cinq chapitres :

- chapitre 1 : l'éducation à la citoyenneté dans les programmes scolaires. Quel statut : matière séparée ou thème transversal ? Quel temps d'enseignement ? Quels objectifs ? Quels contenus ?
- chapitre 2 : comment favorise-t-on la participation des élèves et des parents à la gouvernance de l'école ? Que disent les textes officiels ? Quels sont les mécanismes de cette participation ? Que connaît-on des bonnes pratiques ?
- chapitre 3 : comment incite-t-on les élèves à participer activement à la vie de l'école et de la société qui l'entoure ?
- chapitre 4 : comment évalue-t-on à la fois la qualité de l'enseignement et ses résultats ? De quels outils disposent les enseignants pour évaluer leurs élèves dans ce domaine ? Dans quelle mesure les résultats de cette évaluation sont-ils pris en compte dans les décisions de passage de classe ?
- chapitre 5 : quelles sont les qualifications exigées des enseignants et des chefs d'établissement en matière d'éducation à la citoyenneté ? Quelle est la place de celle-ci dans la forma-

tion continue ? Les chefs d'établissement reçoivent-ils une formation spécifique pour mettre en œuvre une véritable éducation à la citoyenneté dans leur établissement ?

On trouvera ci-dessous, sous une forme résumée, les principaux résultats de l'analyse comparative des pays européens pour chacun de ces chapitres.

L'ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DANS LES PROGRAMMES SCOLAIRES

Son statut

L'éducation à la citoyenneté, à laquelle tous les pays européens sans exception accordent désormais une place dans les programmes scolaires, peut être enseignée soit comme une matière à part, soit comme un sujet intégré à une autre matière, soit comme un thème transversal parcourant plusieurs disciplines.

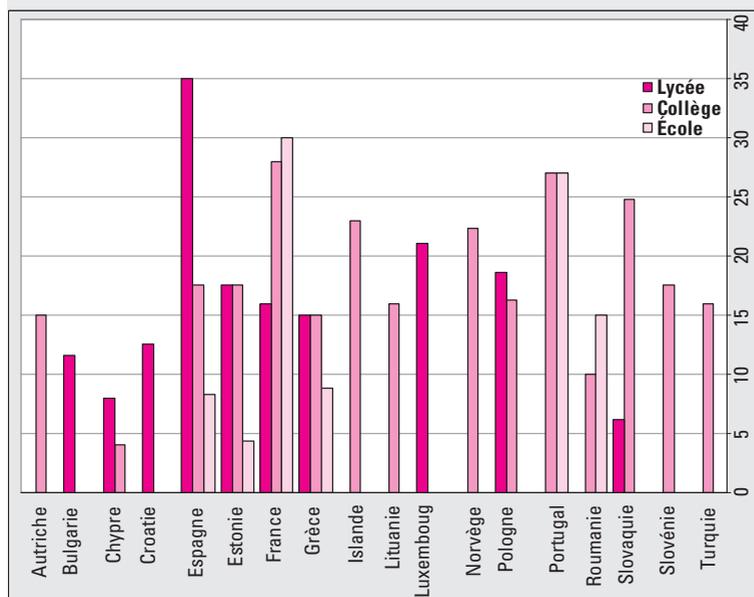
Vingt systèmes éducatifs sur les trente quatre étudiés³ enseignent l'éducation à la citoyenneté comme une matière obligatoire et séparée, généralement à partir de l'enseignement secondaire : Angleterre et Pays de Galles, Norvège, Finlande, Pologne, Slovaquie, Turquie. D'autres commencent dès le primaire : Portugal, Espagne, France, Estonie, Bulgarie, Grèce et Malte. La France et le Portugal partagent la palme de l'éducation précoce : dès l'âge de six ans. Mais il faut aussi tenir compte

NOTES

2. eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

3. Et non 31, en raison de l'existence de trois systèmes éducatifs en Belgique et du système propre de l'Écosse, pays bénéficiant d'une certaine autonomie mais non indépendant.

Temps minimum annuel d'enseignement recommandé pour l'éducation à la citoyenneté en tant que discipline à part entière (année 2010-2011)



Ce graphique indique le nombre minimum d'heures obligatoires d'enseignement consacré, en moyenne annuelle, à l'éducation à la citoyenneté aux niveaux primaire (Cite 1), secondaire inférieur (Cite 2) et secondaire supérieur (Cite 3), dans les pays où elle est enseignée comme discipline à part entière.

(Extrait de *Citizenship Education in Europe*, figure 1.4)

de l'autonomie dont les établissements scolaires bénéficient dans un certain nombre de pays : qu'il s'agisse du Royaume-Uni, de la République tchèque ou de la Norvège, les établissements scolaires ont une part d'initiative, y compris sur les contenus. D'où la difficulté, pour ces pays beaucoup moins centralisés que le nôtre, de rendre compte de situations qu'il faudrait aller recenser partout à l'échelon local.

Toutefois, lorsque l'éducation à la citoyenneté est enseignée comme matière séparée, sa durée dans l'ensemble de la scolarité varie considérablement d'un système à l'autre. La France, qui a mis en place un parcours complet et cohérent de l'école primaire au lycée, se distingue par la longueur de cet enseignement, étalé sur douze années. Mais si l'on

compte neuf années d'éducation à la citoyenneté au Portugal, il n'y en a plus que six en Finlande, en Pologne, en Slovaquie ; cinq en Estonie, en Angleterre ; quatre en Espagne, en Roumanie, en Grèce ; trois en Irlande, en Norvège, au Luxembourg ; deux aux Pays-Bas, en Slovénie, en Croatie, à Chypre ; une seule année en Bulgarie et en Turquie.

D'autres pays pratiquent – ou pratiquent aussi – l'éducation à la citoyenneté intégrée à d'autres matières, qui peuvent être les sciences sociales, l'histoire, la géographie, les langues vivantes, l'éducation éthique ou religieuse, etc. Tel est le cas aux Pays-Bas, mais aussi en République tchèque et en Hongrie. En Autriche, un enseignement d'« histoire, études sociales et éducation à la citoyenneté » s'étend sur tout l'ensei-

gnement secondaire, avec un accent tout particulier mis sur la citoyenneté en dernière année du secondaire inférieur (Cite 2)⁴.

Enfin, certains pays accordent en plus à l'éducation à la citoyenneté une dimension transversale : les objectifs d'apprentissage et les compétences clés qui lui sont liés sont présents dans tous les autres enseignements comme dans les différents aspects de la vie de l'école. On retrouve cette dimension énoncée dans notre socle commun ; le Portugal, l'Espagne, l'Irlande, l'Écosse, le Pays de Galles, la Norvège, la Finlande, les pays baltes, la Pologne, la Hongrie, l'Autriche, l'Italie et, en 2010, la Croatie ont eux aussi explicitement assigné à leur système éducatif ces objectifs transversaux.

Sa place dans le temps d'enseignement

Tous les pays n'ont pas fixé un temps d'enseignement obligatoire dévolu à l'éducation à la citoyenneté. En bonne logique, ce sont surtout les pays où elle constitue une matière à part entière qui édictent des recommandations, d'ailleurs extrêmement variables d'un pays à l'autre. Dans ces pays, un temps d'enseignement obligatoire est défini (cf. encadré), surtout pour l'enseignement secondaire : six pays seulement, dont la France (et aussi le Portugal, l'Espagne, l'Estonie, la Roumanie et la Grèce), l'imposent dans le primaire. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande constituent cependant des exceptions, dans la mesure où il n'est pas dans leur usage de définir des temps d'enseignement

NOTE

4. Cite : Classification internationale type de l'éducation.

obligatoires pour les matières au programme : il revient aux établissements eux-mêmes d'en décider.

Si l'on compare les résultats de la présente enquête avec ceux de l'enquête précédente publiée par Eurydice en 2005, on observe « des changements considérables » non seulement dans le temps alloué à l'éducation à la citoyenneté, qui a été renforcé dans plusieurs pays (ex. : l'Espagne), mais encore dans les approches adoptées pour aborder cette éducation. Dans plusieurs pays (ex. : l'Italie), l'intégration de l'éducation à la citoyenneté dans d'autres disciplines ou le développement de la transversalité ont même conduit à la disparition d'un temps d'enseignement obligatoire. Cette tendance se confirmera-t-elle dans les années à venir ?

Son contenu

Objectifs

On peut les classer en quatre catégories :

- acquisition d'une culture de base politique (*political literacy*) : connaissance de faits politiques et sociaux, compréhension de concepts clés ;
- développement de l'esprit critique et de la capacité d'analyse ;
- appropriation de certaines valeurs, attitudes et comportements : respect, tolérance, solidarité, etc. ;
- participation active à la vie de l'école et de la cité.

On voit que l'éducation à la citoyenneté aujourd'hui va bien au-delà d'une approche formelle uniquement fondée sur un enseignement dispensateur de connaissances. C'est toute la personne de l'élève qui est concernée et se trouve impliquée, c'est une évolution majeure qui s'est

largement répandue dans les pays européens.

Contenus enseignés

Dans sa conception élargie, l'éducation à la citoyenneté constitue un champ particulièrement vaste et requiert que de nombreux thèmes soient abordés. La connaissance et la compréhension du système socio-politique du pays, des droits de l'homme et des valeurs démocratiques en constituent le noyau dur, mais d'autres aspects doivent aussi être abordés : l'équité et la justice, la diversité culturelle, la tolérance et la discrimination, le développement durable, l'identité nationale et l'appartenance, l'identité européenne et l'appartenance, l'histoire, la culture et la littérature européennes, les questions économiques, politiques et sociales au niveau européen, le fonctionnement des institutions européennes et les perspectives de l'Union, etc. Ces thèmes, selon les pays, sont pris en compte au niveau primaire (Cite 1), secondaire inférieur (Cite 2) et/ou secondaire supérieur (Cite 3).

De même, quatre types de capacités ou d'aptitudes (*skills*) « essentiels pour que les élèves et étudiants deviennent des citoyens actifs et responsables » ont pu être dégagés :

- capacités d'insertion dans la société par diverses formes de participation et de volontariat, l'exercice du droit de vote ou de pétition ;
- sociabilité : vivre et travailler avec les autres, résoudre les conflits ;
- capacités de communication : écouter, comprendre, s'engager dans une discussion ;
- capacités « interculturelles » : établir un dialogue interculturel, apprécier les différences culturelles.

Dans la grande majorité des pays européens, les programmes nationaux visent à tous les niveaux scolaires l'acquisition progressive de ces capacités.

LA PARTICIPATION DES ÉLÈVES ET DES PARENTS À LA GOUVERNANCE DE L'ÉCOLE

Les systèmes éducatifs européens ont mis en place des structures de gouvernance collégiales, permettant à tous les partenaires de la communauté éducative d'y être représentés et aux élèves ainsi qu'aux parents de participer activement à cette gouvernance.

Trois types de dispositions institutionnalisent la participation des élèves :

- l'élection de représentants des élèves au niveau de la classe et leur participation au conseil de classe ;
- l'élection d'un conseil des élèves ;
- la représentation des élèves au sein des instances de direction de l'établissement.

Il est clair que les mécanismes de participation des élèves existent davantage dans le secondaire que dans le primaire. Toutefois, un tiers des pays européens a adopté des règles concernant l'élection de représentants des élèves dans le primaire, la moitié l'a fait dans le secondaire inférieur et les deux tiers dans le secondaire supérieur. De même, les conseils d'élèves existent dans la moitié des pays au niveau primaire et dans la grande majorité d'entre eux au niveau secondaire. Quant à la participation de représentants des élèves aux instances dirigeantes, elle existe dans un tiers des pays pour le

primaire, deux tiers pour le secondaire inférieur et dans la presque totalité des pays pour le secondaire supérieur. Ce n'est pas là la moindre des dimensions de l'éducation à la citoyenneté en Europe.

Encore faut-il distinguer les rôles que peuvent jouer les représentants des élèves dans les différents conseils : décisionnel, consultatif ou simplement informatif ? Au niveau de la classe, il est en général consultatif. Il en est de même, dans la majorité des pays, pour les représentants des élèves au sein des instances dirigeantes. Toutefois, dans certains pays et au niveau secondaire, ces représentants sont admis – comme c'est le cas en France – à participer par leurs votes au processus de décision. Le cas le plus remarquable est celui de l'Espagne où les représentants des élèves à partir d'un certain niveau de la scolarité (14-15 ans) jouent un rôle particulièrement important, participant au choix du chef d'établissement, ayant leur mot à dire sur l'évaluation des élèves, etc.

En plus de ces réglementations officielles, certains pays ont mis en œuvre des programmes nationaux destinés à renforcer la participation des élèves à la gouvernance de l'établissement et à la prise de décision. La Norvège est allée jusqu'à inclure dans les programmes de niveau Cite 2 (secondaire inférieur) le thème « Travailler en conseil d'élèves » : il s'agit de développer chez les élèves leur capacité à exprimer leurs opinions, à stimuler leur volonté de « coopérer ».

L'étude d'Eurydice a permis de repérer quelques exemples de bonnes pratiques pour encourager la participation des élèves, mais il est clair que la question mériterait une investiga-

tion plus approfondie et la remontée d'enquêtes de terrain.

CULTURE SCOLAIRE ET PARTICIPATION DES ÉLÈVES À LA VIE SOCIALE DANS ET HORS DE L'ÉCOLE

L'apprentissage de la vie et de la participation démocratiques participe également à l'éducation à la citoyenneté. L'étude d'Eurydice souligne que « l'école est un microcosme où les jeunes apprennent à devenir des citoyens actifs et responsables à travers leurs expériences quotidiennes ». D'où l'importance de la « culture scolaire », définie comme « un système d'attitudes, de valeurs, de normes, de croyances, de pratiques quotidiennes, de principes, de règles, de méthodes d'enseignement et de dispositions organisationnelles ». Un tiers des pays européens, dans leurs programmes ou leurs réglementations, prône explicitement le renforcement d'une culture ou d'un *ethos* scolaire de nature à promouvoir l'éducation à la citoyenneté. La participation des élèves organisée sur des bases démocratiques en est assurément le plus beau fleuron. L'encouragement à la participation active et à l'engagement des élèves au sein de la communauté locale en est un autre, considéré comme un objectif essentiel dans de nombreux pays européens. Sept pays, dont le Royaume-Uni (y compris l'Écosse) et la Finlande, ont inscrit dans leurs programmes officiels que les élèves et étudiants doivent se voir offrir une « expérience pratique » en dehors de l'établissement scolaire. D'autres (France, Allemagne, Italie) ont adopté des réglementations tendant à renforcer l'éducation à la citoyenneté en

établissant des liens entre l'établissement et la communauté locale, ou bien avec des fondations (Allemagne), des associations sportives et des ONG (Italie).

Environ un tiers des pays européens a créé des structures politiques de type conseils ou parlements de jeunes, appelés à discuter de questions plus larges que celles d'éducation. Ces mesures participent bien sûr d'une stratégie globale d'éducation des jeunes à la citoyenneté.

ÉVALUATION ET PILOTAGE

Évaluation de la participation des élèves

L'éducation à la citoyenneté, dans sa conception élargie, suppose bien évidemment le développement de méthodes d'évaluation qui ne se limitent pas à mesurer l'acquisition d'un savoir théorique : la question était présentée comme un vrai défi en 2005.

En réalité, peu de pays ont établi des recommandations spécifiques ou un cahier des charges pour évaluer les acquis des élèves en matière de citoyenneté. C'est le cas en Espagne ou en Suède mais, d'une manière générale, les pays européens fournissent peu d'outils pour aider les enseignants à évaluer les connaissances, les capacités et les attitudes de leurs élèves dans ce domaine. À cet égard, la France semble plutôt bien placée, avec ses évaluations standardisées et son livret personnel de compétences, construit en référence au socle commun. Seule l'Autriche accompagne sa politique d'un dispositif spécifique d'évaluation.

Cependant, il est clair que dans les

systèmes éducatifs où l'éducation à la citoyenneté est enseignée comme matière séparée, au niveau primaire ou secondaire, les notes obtenues par l'élève sont systématiquement prises en compte pour le passage de classe ou l'attribution de certificats ou de diplômes de fin d'études. Il existe cependant quelques exceptions à ce caractère systématique : au Portugal (pas de note en l'espèce), en Norvège ou dans d'autres pays, comme la Finlande, où l'élève dispose d'une marge de manoeuvre dans le choix des épreuves.

Environ un tiers des pays a publié des *Guidelines* pour l'évaluation, au niveau secondaire, de la participation de l'élève à la vie de l'école et aussi à l'extérieur de celle-ci. Un certificat est parfois délivré, attestant les acquis de l'élève. Une note de participation figure dans l'évaluation globale de ces acquis. Aux Pays-Bas, en Italie et en Pologne, on accorde des points ou des crédits à l'élève pour sa participation à des activités citoyennes à l'extérieur de l'établissement scolaire : ils sont ou peuvent être pris en compte pour l'évaluation générale qui donne accès au secondaire supérieur (Pologne) ou pour la délivrance du diplôme final (Pays-Bas, Italie). Enfin, certains pays comme l'Autriche, la Pologne et la Hongrie encouragent des travaux interdisciplinaires d'élèves sur projet – on songe à nos itinéraires de découverte – qui peuvent inclure une dimension de participation à la vie de l'établissement ou de la communauté environnante.

Évaluation des établissements scolaires

L'éducation à la citoyenneté est-elle prise en compte dans l'évaluation, externe ou interne, des établissements scolaires ? Dix-neuf pays européens l'incluent de manière officielle (réglementations ou recommandations) dans les critères d'évaluation externe ; dix-sept dans les critères d'évaluation interne. Sont concernés, dans la majorité de ces pays, aussi bien les écoles primaires que les établissements du second degré. Les réglementations/recommandations sont plus souvent régionales ou locales – voire de l'établissement lui-même – que nationales, en raison de la décentralisation qui prévaut dans la majorité de ces pays.

Plusieurs aspects peuvent être évalués :

- la culture de l'établissement : seront appréciés le bien-être de l'élève, la sécurité, la prise en compte des besoins psycho-affectifs et sociaux des élèves, la communication ;
- la gouvernance : les élèves, parents et enseignants participent-ils aux processus de décision ? Sont-ils consultés ?
- les relations avec l'extérieur : existe-t-il des partenariats avec la collectivité territoriale ou d'autres organisations ?
- la qualité de l'enseignement et les résultats du processus d'apprentissage.

Dans plus de la moitié des pays qui prennent en compte la dimension de citoyenneté dans l'évaluation externe, celle-ci couvre bien les quatre aspects mentionnés ci-dessus. La plupart des pays qui incluent cette dimension dans l'évaluation interne les considèrent également.

Pilotage du système éducatif

Dans quelle mesure l'éducation à la citoyenneté est-elle incluse dans le processus de pilotage et d'évaluation du système éducatif dans sa globalité ?

Plusieurs pays, comme l'Italie, la Slovénie, l'Allemagne, la Norvège et la Suède, ont entrepris des évaluations spécifiques de l'offre d'éducation à la citoyenneté dans les établissements scolaires. D'autres, comme la Belgique (Communauté flamande), ont lancé des projets de recherche incluant ce thème. L'Autriche, la Lituanie et l'Estonie ont conduit des enquêtes sur les résultats nationaux de l'éducation à la citoyenneté. Et puis, bien sûr, sa prise en compte dans les évaluations nationales standardisées – en France, à l'examen du brevet – est largement répandue en Europe. L'Espagne, la Lituanie et la Finlande procèdent à des tests nationaux portant sur l'acquisition de compétences clés incluant les « compétences civiques et sociales ».

FORMATION DES ENSEIGNANTS ET DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT

Enseignants

En règle générale, les enseignants du primaire sont des généralistes, ceux du secondaire des spécialistes qualifiés pour enseigner la citoyenneté dès lors que celle-ci figure dans les programmes, quel que soit son statut (matière séparée ou intégrée, thème transversal).

La formation des enseignants dans le champ de l'éducation à la

citoyenneté est en général intégrée aux formations en histoire, géographie, philosophie, éthique/religion, sciences économiques ou sciences sociales. Dans deux pays seulement existe la possibilité de se former comme enseignant spécialiste en éducation à la citoyenneté : en Angleterre et en Slovaquie.

Dans la plupart des pays européens, des actions de formation continue en éducation à la citoyenneté sont proposées aux enseignants. Elles prennent des formes variées et, dans les pays au système éducatif décentralisé, relèvent entièrement des autorités locales : dans ce cas de figure, on ne dispose guère d'informations sur ces actions. À l'heure actuelle, environ un tiers des pays a mis sur pied des programmes de formation continue ou des projets visant à aider les enseignants à développer leurs connaissances et leurs compétences professionnelles en matière d'éducation à la citoyenneté : on citera notamment l'Espagne, la Slovaquie, l'Italie, la Pologne, la Lituanie et l'Angleterre, qui ont affiché des projets ambitieux.

D'autres initiatives ou mesures de soutien peuvent exister. Dans certains pays, un organisme national de coordination de l'éducation à la citoyenneté a été créé (Autriche, Belgique-Communauté française) ; dans d'autres pays, un site web officiel, (Autriche, Italie) ou bien un guide à l'usage des enseignants (Autriche, Islande) ont été établis. L'initiative peut en revenir aux autorités centrales, régionales ou locales, à des organismes, publics ou privés, de formation continue, des centres de recherche en éducation, etc. Certains pays (Belgique-Communauté française, Lituanie, Espagne) soulignent que bon nombre de mesures de sou-

tien aux enseignants sont assurées par des associations spécialisées plus que par les pouvoirs publics.

Chefs d'établissement

On a souligné plus haut l'importance de la culture scolaire ou de la culture d'établissement pour le développement des compétences citoyennes des élèves. On ne s'étonnera donc pas qu'un certain nombre de pays, dont la France, soulignent dans leurs réglementations officielles le rôle que les chefs d'établissement doivent jouer pour développer l'esprit de citoyenneté et favoriser la participation des élèves à des activités qui le manifestent et le confortent. De même, le chef d'établissement sera tenu ou invité à encourager la participation des parents, le développement des partenariats, à promouvoir les valeurs démocratiques et la « culture de l'inclusion ». On leur demandera parfois, comme en Autriche, de motiver les enseignants à participer à des actions de formation continue.

Eux-mêmes peuvent dans certains pays bénéficier de ce type d'actions pour atteindre ces objectifs. Dans presque la moitié des pays européens, les candidats aux fonctions de chef d'établissement doivent accomplir avec succès un programme de formation qui, souvent, se réfère à des questions directement en rapport avec l'éducation à la citoyenneté : valeurs démocratiques et droits de l'homme, capacités de communication, méthodes de management appropriées prenant en compte le bien-être psychologique des élèves. Une fois en poste, ils peuvent, dans les pays où leur est proposée une formation continue, bénéficier d'actions qui incluent des éléments relatifs à l'éducation à

la citoyenneté. Mais la situation dans ce domaine, comme pour les enseignants, est extrêmement diversifiée et complexe, marquée par une pluralité d'initiatives et de propositions, et mériterait assurément une enquête plus approfondie.

UNE CONCEPTION EXTENSIVE DE L'ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ

Lorsqu'au lendemain du lancement de la « Stratégie de Lisbonne », les ministres en charge de l'éducation des quinze pays membres de l'Union se sont réunis pour définir « les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation », ils ont d'emblée posé les bases d'une citoyenneté large en énonçant « les finalités globales que la société assigne à l'éducation et à la formation, à savoir :

- l'épanouissement de la personne, qui doit ainsi pouvoir réaliser tout son potentiel et vivre pleinement sa vie ;
- le développement de la société, qui suppose notamment que l'on stimule la démocratie, que l'on réduise les disparités et les injustices entre les personnes et les groupes, et que l'on favorise la diversité culturelle ;
- l'essor de l'économie, qui suppose que la main-d'œuvre soit dotée de compétences adaptées à l'évolution économique et technologique. »

Depuis lors, dans la perspective ainsi tracée, la conception de l'éducation à la citoyenneté a changé et s'est élargie aussi bien dans ses approches que dans son contenu. La nouvelle enquête d'Eurydice fait clairement apparaître qu'il ne s'agit plus seulement d'un enseignement, mais tout autant d'un engagement, d'une participation, d'une manière de vivre

de l'élève dans et hors de l'établissement. Les objectifs d'apprentissage ont plus de chances d'être atteints par des méthodes actives, incluant le développement et la promotion de structures participatives, que par les méthodes traditionnelles d'enseignement. C'est la raison pour laquelle les pays européens offrent une large gamme de réglementations, de programmes, d'initiatives et de projets qui donnent aux élèves autant d'opportunités d'expérimenter l'exercice de la citoyenneté, notamment par l'élection parmi eux de représentants appelés même, parfois, à participer à la gouvernance de l'établissement. À cet égard, l'étude d'Eurydice a souligné l'importance d'une « culture scolaire » favorisant cet exercice d'une « citoyenneté active » et le rôle d'enseignants et de chefs d'établisse-

ment bien formés pour la faire vivre et la promouvoir.

L'enseignement lui-même demeure bien évidemment un vecteur fondamental, qui non seulement a gagné sa place dans les programmes, mais a évolué dans ses contenus : non content de traiter les sujets traditionnels – institutions politiques, système économique et social, droits de l'homme, valeurs démocratiques – il aborde souvent des sujets de société plus contemporains, tels que la diversité culturelle ou le développement durable. La dimension européenne et internationale figure en bonne place.

À travers des approches de l'éducation à la citoyenneté qui demeurent diversifiées – au regard notamment de son statut dans les programmes ou des modalités de sa mise en œuvre effective dans les établisse-

ments scolaires – on constate que l'ensemble des pays européens et associés tendent à poursuivre en la matière des objectifs similaires, qui s'inscrivent clairement, par leur philosophie même, dans les conceptions démocratiques et participatives qui ont imprégné dès l'origine les promoteurs de l'idée européenne et plus récemment les concepteurs de la « Stratégie de Lisbonne ». Les progrès constatés par l'enquête d'Eurydice ont été sensibles et doivent être poursuivis. Gageons que la mise en œuvre, au niveau européen, d'un nouveau programme « Erasmus pour tous » pour la période 2014-2020 apportera une contribution majeure de l'Union aux efforts entrepris et, il faut l'espérer, poursuivis par les États membres en dépit d'une conjoncture financière éminemment compliquée. ■