

Monographie pays

La Finlande ¹

Reijo Laukkanen ²

Avertissement

Ce document fait partie d'une étude de Futuribles International sur les défis auxquels seront confrontés les systèmes d'enseignement et de formation en France à l'horizon de 15 ans et sur les pistes innovantes qui pourraient être suivies dès aujourd'hui pour les relever.

Cette étude a donné lieu à la réalisation :

- d'un document de diagnostic sur le système d'enseignement et de formation français ;
- d'une dizaine de notes thématiques portant sur les principaux déterminants (démographiques, économiques, sociaux, culturels, scientifiques ou techniques) qui apparaissent porteurs de transformations profondes tant des objectifs suivis par les structures d'enseignement et de formation que des modalités d'apprentissage ;
- de monographies portant sur l'organisation et le fonctionnement de cinq systèmes éducatifs de pays membres de l'Union européenne, ainsi que sur les enjeux auxquels ils sont confrontés.
- d'un catalogue de 85 innovations repérées en Europe et dans le monde, dont l'objectif est de stimuler la réflexion sur les différentes possibilités de réformes des dispositifs d'éducation et de formation français ;
- d'un rapport final proposant une synthèse des principales tendances structurantes pour l'avenir des systèmes éducatifs et des enjeux qui y sont associés.

Cette étude a pour ambition d'être utile aux acteurs publics et privés intervenant dans les champs de l'éducation et de la formation, en leur fournissant des éléments de réflexion prospective appropriables et des idées d'actions pouvant être menées à différentes échelles pour moderniser les dispositifs existants.

¹ Texte traduit de l'anglais par Alain Michel.

² Professeur associé à l'université de Tampere (Finlande), membre du comité directeur du CERI/OCDE. Cette note n'engage que son auteur.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien de :

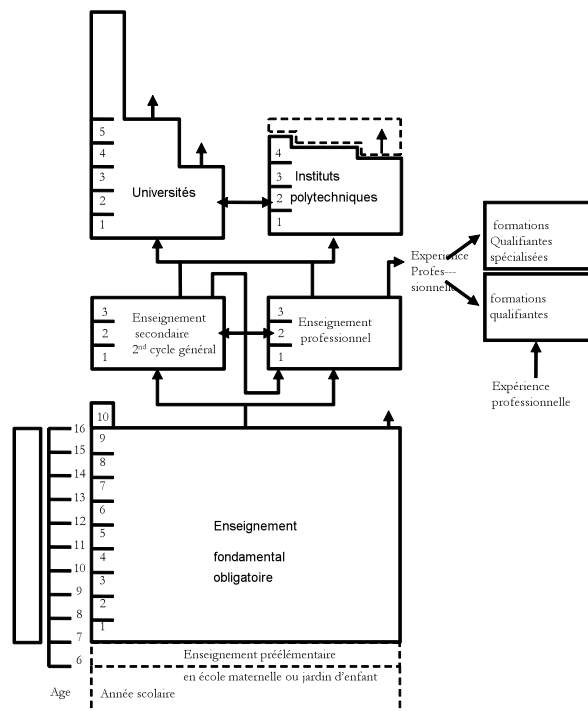


I. Organisation générale du système éducatif

Le système éducatif finlandais comprend quatre niveaux d'enseignement *interdépendants* : préélémentaire, école fondamentale (élémentaire et premier cycle du secondaire), second cycle du secondaire et supérieur.

L'enseignement préélémentaire commence à l'âge de 6 ans. Il n'est pas obligatoire mais les communes sont tenues de l'offrir. L'école fondamentale est obligatoire. Elle commence à l'âge de 7 ans et s'achève lorsque l'enfant a terminé l'ensemble des programmes prévus ou après 10 ans de scolarité à ce niveau. L'enseignement secondaire du second degré comprend deux voies : enseignement général et enseignement professionnel. L'enseignement supérieur inclut les universités et les instituts polytechniques. La formation des adultes est possible à tous les niveaux d'enseignement.

Figure 1 : le système éducatif finlandais



Un système flexible qui ne conduit pas à des choix irréversibles

Au cours du second cycle de l'enseignement secondaire, un élève peut suivre des cours à la fois dans l'enseignement général et dans l'enseignement professionnel. Ainsi peut-il suivre l'essentiel de ses cours dans un lycée professionnel et suivre aussi des cours dans un lycée d'enseignement général, par exemple des cours de langues non offerts par son lycée professionnel. Dès lors, il est possible de concevoir **des parcours de formation sur mesure**. Il est également possible de suivre des enseignements dans les deux types de lycées et de présenter en même temps les deux examens correspondants : baccalauréat général et baccalauréat professionnel. Cela est rendu possible grâce à une concertation entre les différents types d'établissements.

Un autre aspect important du système est qu'aucun choix ne conduit à une impasse. Peu importe le choix d'une filière générale ou professionnelle puisque, en fonction de ses capacités, chaque élève peut ensuite entrer à l'université ou dans un institut polytechnique. Si ces choix sont la norme, il est aussi possible d'entrer dans une école professionnelle post-secondaire.

La flexibilité de l'enseignement secondaire du second cycle a certes un coût, mais elle est une bonne solution pour les élèves.

Un système d'enseignement obligatoire gratuit

Selon la Constitution finlandaise, chacun a droit à un enseignement de base gratuit. Les manuels et autres documents ou matériels pédagogiques ainsi que les repas et le transport scolaire sont gratuits. La Constitution stipule aussi une égalité d'accès à l'enseignement de base en fonction des besoins spécifiques de chacun. Cette disposition couvre tous les niveaux d'enseignement, du préélémentaire à l'enseignement supérieur. Elle signifie aussi que l'éducation tout au long de la vie est un droit de tout individu. Des lois d'application complètent la disposition générale constitutionnelle.

Une évolution vers plus de décentralisation

Depuis le milieu des années 1980, de nombreuses responsabilités au sein du système éducatif ont été dévolues au niveau local. Le principe général de la répartition des pouvoirs est qu'il appartient au niveau national de fixer les grands objectifs et les règles générales et au niveau local de les décliner. La responsabilité locale couvre notamment les constructions et équipements scolaires, le recrutement des enseignants et la définition des programmes précis d'enseignement et des activités scolaires.

L'enseignement préélémentaire est organisé par des écoles élémentaires ou des crèches, mais une municipalité peut choisir de privatiser ce service. De fait, la plupart du temps, l'enseignement élémentaire est offert en liaison avec des crèches. La finalité de cet enseignement est de renforcer la disposition des enfants à apprendre (Loi de 1998 sur l'enseignement fondamental). Il s'agit de suivre et d'accompagner le développement physique, psychologique, social, cognitif et affectif de l'enfant et de déceler les difficultés éventuelles pour prendre le plus tôt possible les mesures nécessaires. Le curriculum de base (*core curriculum*) a été défini par le Conseil national de l'éducation. L'enseignement n'est pas réparti entre des disciplines scolaires : il s'agit essentiellement de développer des qualités générales telles que comprendre des interactions, des questions d'ordre éthique et de santé. On apprend surtout en jouant. Quasiment tous les enfants suivent cet enseignement même s'il n'est pas obligatoire.

L'enseignement fondamental (ou « enseignement de base » ou « école fondamentale ») a pour objectif principal de développer chez les élèves l'humanité, leur sens d'une responsabilité morale au sein de la société, ainsi que les connaissances et les compétences essentielles pour la vie. L'éducation doit viser à développer la civilisation et l'égalité au sein de la société. Elle doit renforcer les qualifications permettant un apprentissage actif tout au long de sa vie. Cet enseignement doit aussi viser la parité. Les écoles de base sont en général gérées par les municipalités, mais en 2009 environ **2,7% des écoles** (soit 88) **étaient privées**. Celles-ci doivent respecter le *curriculum* national. Au niveau élémentaire, ce sont des maîtres qui gèrent la classe, tandis qu'au niveau du premier cycle du secondaire apparaissent des enseignants spécialisés de disciplines. Au demeurant, si cette pratique subsiste dans les faits, elle n'est plus stipulée par les textes. **Le redoublement, perçu comme inutile, est quasiment inexistant** : en 2009, sur une cohorte ayant suivi les 9 niveaux de cette école fondamentale, on comptait seulement 0,4% de redoublants.

La voie générale du second cycle de l'enseignement secondaire est conçue pour durer 3 ans, mais les élèves peuvent compléter ce cycle en 2 ans ou en 4 ans. De fait, 85% des élèves

le complètent en 3 ans, 14 % mettent plus de temps et seulement 1% le bouclent en 2 ans (chiffres de la cohorte 2004-2008). L'objectif est de former des individus équilibrés et civilisés, et de fournir des connaissances et des compétences nécessaires à une poursuite d'études et à une vie professionnelle, tenant compte des intérêts personnels de chacun. Elle doit aussi s'inscrire dans la perspective de l'éducation et formation tout au long de la vie. La plupart du temps, les lycées généraux sont gérés par des municipalités ou par des communautés de municipalités. **En 2009, sur un total de 397 lycées généraux, seuls 7 étaient privés.**

L'enseignement professionnel initial succède à l'école fondamentale et dure 3 ans. Une de ses finalités est de faire progresser l'emploi et le niveau de qualification des adultes. Cet enseignement relève de la responsabilité des communes ou de communautés de communes, ainsi que du secteur privé : en 2009, sur 147 institutions offrant un enseignement professionnel, 86 relevaient du secteur privé.

Les universités ont pour mission de développer l'enseignement fondé sur la recherche et d'éduquer les étudiants pour qu'ils servent au mieux les intérêts de leur pays et de l'humanité. À cette fin, les universités doivent développer les liens avec leur environnement et renforcer l'impact des résultats de la recherche et des activités artistiques sur la société (loi de 2009 sur les universités). Les universités sont soit des établissements indépendants de droit public, soit des fondations de droit privé. En 2011, on compte 16 universités en Finlande. Dans toutes les disciplines, il y a un système de *numerus clausus*. Dans la plupart des cas, les candidats sont sélectionnés à travers un examen d'entrée, les critères de sélection étant fixés par chaque université. Les études sont gratuites. L'essentiel du financement provient de l'État. Les principes de base sont la liberté de l'enseignement et de la recherche et l'autonomie des universités. Toutefois, le ministère de l'Éducation et de la Culture exerce un pilotage à travers des négociations sur leurs performances, qui comportent par exemple des objectifs de délivrance de diplômes et de développement de leurs activités.

Les instituts polytechniques ont pour mission d'offrir un enseignement supérieur répondant aux besoins de la vie professionnelle, et à des impératifs de recherche ou artistiques, et de former les étudiants à une expertise professionnelle. Leurs activités de recherche appliquée contribuent au développement économique de leur région (loi de 2003 sur les instituts polytechniques). En 2011, il existe 25 instituts de ce type, municipaux ou privés. L'enseignement est gratuit. Ce sont des établissements d'enseignement supérieur régionaux pluridisciplinaires. Très liés au monde économique et au développement régional, ils peuvent aussi offrir des formations aux adultes et même former des enseignants pour le secteur de l'enseignement professionnel. Ces instituts, qui préparent à des diplômes de niveau licence et master, font de la recherche appliquée et se nomment eux-mêmes des universités de sciences appliquées³.

La formation des adultes permet d'offrir une grande diversité de cursus à la population adulte : préparation à un certificat d'enseignement de base, préparation au baccalauréat général, diplômes professionnels. Pour ces derniers, les candidats peuvent prouver leurs savoirs et compétences par des tests (validation d'acquis) et peuvent donc se passer d'enseignements formels. Toutefois, la grande majorité des candidats suivent des formations préparatoires. Les certifications fondées sur des compétences sont supervisées par des comités au sein desquels siègent des représentants des employeurs et des salariés ainsi que enseignants. Au sein des instituts polytechniques et des universités, les adultes préparent les mêmes diplômes que les autres étudiants. Il existe aussi en Finlande un secteur privé important et diversifié, qui

³ Voir par exemple : http://portal.hamk.fi/portal/page/portal/HAMK/In_English

comprend des centres de formation d'adultes, des écoles populaires (*folk high schools*), des centres d'études, des instituts sportifs et des universités d'été. On peut y trouver des formations très variées ; arts, langues étrangères, philosophie, boulangerie, voile, etc. Ces formations ne sont pas gratuites.

Aide et conseils aux élèves : les lois concernant les divers niveaux d'enseignement stipulent que les apprenants doivent pouvoir bénéficier de conseils. L'aide aux élèves (qui inclut l'aide à l'orientation) est prévue dans les emplois du temps : elle est principalement intégrée dans les divers cours disciplinaires et se passe donc surtout en classe ou dans des groupes d'élèves. Les élèves peuvent aussi bénéficier de conseils personnalisés. Il s'agit d'aider l'élève dans son développement, ses capacités à apprendre, à choisir des enseignements optionnels et à organiser des projets d'études. Il s'agit aussi de l'aider à faire des choix de formation professionnelle et de faciliter les transitions d'un niveau d'enseignement à l'autre (Numminen et al. 2002).

Les instances d'évaluation

Le Conseil national finlandais de l'éducation a notamment pour mission de piloter le système éducatif aux divers niveaux de l'enseignement (sauf le supérieur) ainsi que la formation des adultes. L'un des principaux instruments de ce pilotage est l'évaluation des acquis d'apprentissage au niveau de l'école fondamentale. C'est le ministère de l'Éducation et de la Culture qui élabore un programme général d'évaluation dans les disciplines qu'il choisit.

Le Conseil finlandais d'évaluation de l'éducation a pour rôle de mettre en œuvre ces évaluations (sauf pour l'enseignement supérieur). Le Conseil a évalué par exemple les *curricula*, l'enseignement spécialisé, la formation des adultes dans les institutions privées, l'apprentissage sur le lieu de travail et les compétences professionnelles démontrées dans certaines activités⁴.

Le Conseil supérieur finlandais d'évaluation de l'enseignement supérieur est une instance d'expertise indépendante qui conduit des audits des systèmes d'assurance qualité des universités et des instituts polytechniques. Elle conduit aussi des évaluations en vue de faire des propositions au ministère de l'Éducation et de la Culture dans la compétition pour les Centres d'excellence, qui reçoivent des subventions en fonction des résultats. Elle conduit enfin des évaluations thématiques. En général, le Conseil utilise des équipes d'évaluation externes.

À la fin de leurs études secondaires générales, les élèves présentent le baccalauréat, qui est organisé deux fois par an aux mêmes dates dans tous les lycées d'enseignement général. C'est le **Conseil du baccalauréat** qui l'organise. Ses membres et son président sont nommés par le ministère. Ils représentent les différentes disciplines évaluées. L'examen comporte au moins quatre épreuves : la langue maternelle est obligatoire pour tous les candidats. Ceux-ci doivent choisir trois autres matières parmi les disciplines suivantes : seconde langue nationale, une langue étrangère, mathématiques et culture générale. Le candidat peut choisir de présenter aussi une ou deux matières optionnelles. Le candidat peut passer toutes les épreuves durant la même session ou les étaler sur trois sessions consécutives au maximum. Les résultats des élèves sont d'abord évalués au niveau de chaque lycée puis par le Conseil du baccalauréat, qui délivre aussi le diplôme.

⁴ <http://www.edev.fi/portal/english5> (consulté le 18/4/2011)

Financement et coûts

En 2011, le budget du ministère de l'Éducation et de la Culture représente 13,3 % du budget total de l'État (l'éducation représente 10 % et l'aide financière aux étudiants 1,9 %. En 2007, l'éducation représentait 5,6 % du PIB, contre 5,5 % en moyenne pour les pays de l'OCDE.

Dépenses annuelles des établissements d'enseignement par élève/étudiant en 2007, selon le niveau d'enseignement

(En équivalents dollars à parité de pouvoir d'achat)

	Pré-primaire*	primaire	secondaire	supérieur ⁵
Allemagne	6119	5548	7841	13 823
Australie	6507	6498	8840	14 726
Espagne	6138	6533	8730	12 548
Finlande	4789	6234	7829	13 566
France	5527	6044	9532	12 773
Royaume-Uni	7598	8222	8892	15 461
Suède	5666	8338	9143	18 361
Moyenne OCDE	5447	6741	8746	12 907

La Finlande dépense relativement peu par élève pour l'enseignement préélémentaire, qui ne dure qu'un an. De même pour l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire. C'est seulement pour l'enseignement supérieur qu'elle dépense plus que la moyenne OCDE. La spécificité de la Finlande est qu'elle dépense plus pour le premier cycle de l'enseignement secondaire que pour le second cycle : la dépense par élève au premier cycle est très supérieure à la moyenne OCDE, et celle au second cycle très inférieure, à l'opposé de la France. En Finlande, le premier cycle de l'enseignement secondaire est considéré comme stratégique pour les carrières scolaires.

	1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^{ème} cycle du secondaire
Finlande	9780	6806
France	8339	11 082
Moyenne OCDE	7598	8746

⁵ Les données du supérieur ne comprennent pas les activités de recherche/développement.

II. Résultats et performances du système

Il s'agit ici d'examiner la performance du système éducatif finlandais à l'aune des comparaisons internationales. Dans un premier temps, on discutera des indicateurs statistiques relatifs au niveau de formation de la population adulte, à l'accès aux divers niveaux d'enseignement, aux relations entre niveau de formation et chômage, etc., ainsi qu'aux évolutions concernant les taux de scolarisation aux divers niveaux. Dans un second temps, on examinera les résultats des élèves de 15 ans aux tests PISA et notamment les évolutions entre la première et la dernière enquête PISA.

2.1. Les indicateurs de l'OCDE (Regards sur l'éducation 2010)

Un niveau élevé de formation de la population adulte qui continue à progresser

Indicateur A1.2A

Niveau de formation de la population adulte : proportion de titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au second cycle du secondaire en 2008 (en % selon le groupe d'âge)

	25 – 64 ans	25 – 34 ans	55 – 64 ans
Allemagne	85	86	82
Australie	70	82	55
Espagne	51	65	29
Finlande	81	90	66
France	70	83	55
Royaume-Uni	70	77	63
Suède	85	91	75
Moyenne OCDE	71	80	58

En Finlande, 81% de la population adulte a achevé des études secondaires du second cycle (y compris par la voie professionnelle), contre 71% en moyenne au sein de l'OCDE. Seules l'Allemagne et la Suède font mieux.

Indicateur A1. 3a

Pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur* en 2008

	25 - 64 ans	25 - 34 ans	55 – 64 ans
Allemagne	25	24	24
Australie	36	42	28

Espagne	29	39	16
Finlande	38	44	29
France	27	41	17
Royaume-Uni	33	38	27
Suède	32	41	26
Moyenne OCDE	35	29	20

* Enseignement supérieur court ou long (CITE 5 et CITE 6)

En Finlande, la proportion de la population adulte ayant un diplôme d'enseignement supérieur est supérieure à la moyenne OCDE. Cette proportion s'est accrue de manière significative au cours du temps, comme le montre l'accroissement de cette proportion pour les 25-34 ans. On constate la même augmentation pour la proportion de la population ayant au moins un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire en fonction des groupes d'âge.

Une entrée tardive dans l'enseignement supérieur

En Finlande, les étudiants commencent leurs études supérieures à un âge plus avancé que dans les autres pays de l'OCDE. L'âge médian de début des études est 21,3 ans, contre 20,4 ans en moyenne dans l'OCDE et 18,6 ans au Japon (OCDE 2010). En Finlande, de nombreux bacheliers doivent attendre longtemps avant de trouver une place dans une filière d'enseignement supérieur. L'âge médian pour obtenir un diplôme d'enseignement supérieur (à bac +3) est de 27 ans, contre 25 ans en moyenne au sein de l'OCDE, et 20% des étudiants obtiennent une licence à plus de 33 ans. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment le fait qu'une forte proportion d'étudiants travaillent pendant leurs études. Mais si l'entrée tardive dans l'enseignement supérieur est une faiblesse du système finlandais, en revanche les taux de succès aux examens sont une force indéniable : le taux de succès théorique à un premier diplôme universitaire sans aucun échec s'élève à 62,6%, contre 38% en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ce taux est le plus élevé de tous les États membres.

Niveau de diplôme et taux de chômage

Comme dans tous les pays de l'OCDE, le taux de chômage est inversement corrélé au niveau de formation. En 2008, le taux de chômage est de 8,1% pour les personnes n'ayant pas un diplôme de fin d'études du second cycle du secondaire, de 5,4% pour les bacheliers et de seulement 3,3% pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Durée de l'enseignement obligatoire et poursuite d'études

Une analyse de l'OCDE montre qu'il n'y a pas de corrélation entre l'âge de fin de l'enseignement obligatoire et la poursuite d'études. Bien qu'en Finlande, l'âge de fin de l'enseignement obligatoire soit resté à 16 ans, plus de 90% des jeunes sont toujours scolarisés à 17 ans. De

1995 à 2008, le pourcentage de jeunes de 15 à 19 ans poursuivant leurs études a augmenté sensiblement, passant de 81 à 87%. Cette augmentation est largement due à l'attrait de l'enseignement professionnel. Si l'on considère maintenant le pourcentage de personnes de 20 à 29 ans qui poursuivent leurs études, l'augmentation durant la même période est spectaculaire : 28% en 1995, contre 43% en 2008. Le développement des instituts polytechniques explique cette augmentation pour une large part, même si, par ailleurs, il existe une tendance générale à poursuivre davantage les études.

L'évaluation des acquis des élèves (PISA)

On rappellera que les tests PISA, conduits sous l'égide de l'OCDE, visent à mesurer les acquis des élèves de 15 ans dans trois domaines (capacité de lecture, mathématiques et sciences) ou plus exactement, la capacité à utiliser leurs connaissances pour faire face à des situations de la vie quotidienne, plutôt que la capacité à maîtriser des savoirs scolaires en tant que tels. Les résultats de PISA ont eu un impact international certain, conduisant de nombreux gouvernements à prendre des mesures pour améliorer les résultats des élèves. La première enquête PISA, en 2000, concernait 32 pays, contre 65 en 2009, soit bien plus que les seuls pays membres de l'OCDE. En 2000, la Finlande s'est classée première en compréhension de l'écrit, 3^{ème} en sciences et 4^{ème} en mathématiques. En 2009, elle s'est classée au 3^{ème} rang en compréhension de l'écrit (derrière Shanghai et la Corée), deuxième (après Shanghai) en sciences et 5^{ème} en mathématiques (derrière Shanghai, Singapour, Hongkong, la Corée et Taiwan).

Quels enseignements tirer de ces résultats ? En premier lieu, que **les résultats finlandais sont certes excellents**. Toutefois, les performances en compréhension de l'écrit ont légèrement décliné par rapport à l'an 2000. **Les filles surpassent nettement les garçons**, l'écart étant le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. **Un aspect très positif est que les écarts entre établissements scolaires sont très faibles**, et même les plus faibles au niveau international. En mathématiques, les performances sont restées stables. En sciences, elles ont légèrement diminué par rapport à 2003.

Aujourd'hui la Finlande est devenue une référence pour les performances des élèves de 15 ans. Pourtant, on a pu constater que certains systèmes éducatifs comme celui de Shanghai pouvaient faire encore mieux. C'est pourquoi la Finlande doit aussi se préoccuper d'améliorer son école de base. Les compétences requises au XXI^e siècle sont peut-être plus exigeantes que celles que l'on développe aujourd'hui et que PISA évalue⁶.

III. Développements de l'enseignement fondamental

En raison des résultats de PISA, le système éducatif finlandais a suscité beaucoup d'intérêt. Depuis 2001, des centaines de délégations de tous pays sont venues chercher sur place la clé d'un tel succès. Les Finlandais ont donné diverses explications. La plus courante est qu'il est impossible de comprendre la performance d'un système éducatif sans prendre en considération son contexte sociétal, culturel, institutionnel et historique. Une autre explication donnée est liée au fait que, pour ce qui concerne les compétences en lecture, le finnois est une langue à l'orthographe très phonémique. D'autres soutiennent que l'essentiel réside dans l'attitude

⁶ Trilling B, Fadel C. *21st Century Skills: Learning for Life in our Times*. San Francisco : Jossey-Bass, 2009.

très positive des Finlandais envers l'éducation. De nombreux chercheurs soutiennent que les résultats sont largement liés aux politiques éducatives adoptées. Toutefois, il n'existe pas d'explication scientifique rigoureusement objective.

Une *success story* au niveau d'un système éducatif repose sur une stratégie à long terme ayant une cohérence dans la durée. En Finlande, les objectifs essentiels ont toujours été le développement de l'équité et de la qualité du système éducatif. En d'autres termes, la finalité essentielle est de proposer une éducation de grande qualité à tous. En conséquence, le concept d'équité a visé non seulement l'égalité des chances mais aussi la justice sociale. Les actions politiques adoptées ont été progressives dans le but d'approcher de plus en plus le rêve de parvenir à des performances de haut niveau pour tous.

La voie vers un système plus unifié et une plus grande décentralisation⁷

C'est en 1968 que l'ancien système à deux voies parallèles fut remplacé par l'école de base d'une durée de 9 ans, selon le principe de « l'école compréhensive » (tronc commun). L'argument principal de cette réforme était qu'à l'âge de 11 ou 12 ans, il était prématuré d'évaluer les capacités des individus. En outre, à cette époque, la doctrine d'une école plus équitable pour tous était en pleine progression. La mise en œuvre de la réforme s'est faite par étapes de 1972 à 1977, d'abord dans le nord du pays, puis dans le sud. Le *curriculum* de base national était alors très détaillé. La séparation précoce, après 4 ou 5 ans d'école élémentaire, entre les élèves doués et ceux qui l'étaient moins n'était plus de mise. Les municipalités étaient seules responsables de l'école fondamentale. Seuls quelques établissements chargés d'accueillir des élèves souffrant d'un handicap lourd restèrent sous le contrôle de l'État. Toutes les écoles devaient appliquer le *curriculum* national, et des groupes de niveau furent constitués pour l'enseignement des mathématiques et des langues. Les enseignements faisaient l'objet d'inspections par des inspecteurs du ministère.

En 1985, le système de groupes de niveau fut abandonné afin que chacun ait la possibilité de continuer des études de son choix. Dans le même temps, un accroissement des dotations financières aux écoles devait permettre de constituer des groupes d'enseignement plus restreints pour tous, avec une liberté plus grande de constituer ces groupes et d'utiliser leurs ressources. À la fin des années 1980, les municipalités se virent attribuer davantage d'autonomie pour l'organisation de leur administration de l'éducation. Au début des années 1990, l'agrément préalable des manuels scolaires ainsi que le système d'inspection et l'agrément des projets d'établissement furent abandonnés.

En 1994, un nouveau changement réduisit encore le rôle de l'administration centrale dans la définition du *curriculum*. Le Conseil national de l'éducation, créé en 1991, devait se limiter à définir les grandes orientations et des indications générales pour l'enseignement des diverses disciplines. Il appartenait aux municipalités et aux écoles elles-mêmes de définir leurs programmes d'enseignement à partir du cadre général fixé par le Conseil national. Ainsi pouvaient être pris en compte des spécificités locales ou des besoins particuliers. Un dispositif national d'évaluation systématique des acquis des élèves fut simultanément créé. Les premiers rapports furent publiés en 1995. Ces évaluations furent et sont encore utilisées seulement avec une finalité formative.

⁷ Pour des analyses approfondies des réformes depuis 1968 :

Aho E, Pitkänen K, Sahlberg P (2008), *Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968*, World Bank, Washington D.C.

Laukkanen R (2008), "Finnish Strategy for High-Level Education for All", in N.C. Soguel and P. Jaccard (ed.), *Governance and Performance of Educational Systems*, Springer.

Une coopération étroite entre administration et partenaires

En Finlande, l'administration coopère étroitement avec les syndicats d'enseignants et avec les associations de parents d'élèves. Cette coopération est particulièrement importante pour les changements concernant le *curriculum* de base national. Ainsi, lorsque commença en 2000 le processus d'un tel changement, un réseau de 500 écoles provenant de près de 200 communes fut constitué pour commenter les projets successifs, élaborés par des groupes de travail du Conseil national de l'éducation comportant des représentants des municipalités, enseignants, formateurs d'enseignants, chercheurs, maisons d'édition de manuels scolaires, et des représentants de la société civile. Cette coopération largement ouverte entre l'école et la société a accru le réalisme des orientations nationales du *curriculum* et a renforcé l'adhésion générale aux changements proposés.

Des choix importants de politique éducative

Donner davantage de ressources à ceux qui en ont le plus besoin

Dès 1985, le gouvernement finlandais était conscient de la nécessité d'attribuer davantage de ressources financières au 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire. Un choix original a alors été fait, celui de dépenser davantage à ce niveau qu'à tout autre niveau, avec l'idée c'est à ce niveau que l'on rencontre le plus de problèmes⁸. Les nouveaux programmes d'enseignement mis en place en 1985 signifiaient un accroissement du niveau général d'éducation visé, car tous les élèves devaient répondre à des exigences accrues en mathématiques et en langues étrangères. Pour autant, le gouvernement finlandais restait réaliste et savait que de telles exigences sont atteintes différemment selon les individus. Mais avec une aide ciblée sur les élèves les plus faibles, il était concevable d'accroître sensiblement le niveau atteint par l'ensemble d'une génération.

Il est communément admis en Finlande qu'une importante remédiation doit être fournie par toutes les écoles. D'après une étude thématique de l'OCDE de 2003, 20% des élèves finlandais éprouvant des difficultés bénéficiaient d'une aide spécifique, contre 6% en moyenne dans les 12 pays étudiés. C'est une manifestation de la conception finlandaise de l'équité, qui inclut l'égalité des chances et la justice. C'est une manière démocratique de réduire l'impact de l'origine sociale des élèves et d'élever le niveau général d'éducation dans le pays.

Les remédiations concernent surtout ceux qui éprouvent des difficultés courantes en lecture ainsi qu'en expression écrite et orale. L'aide est particulièrement importante durant les deux premières années de l'enseignement élémentaire, car il est crucial de s'y prendre suffisamment tôt. Une étude finlandaise a montré que la remédiation au cours des années suivantes se concentre davantage sur des difficultés en mathématiques et en langues vivantes étrangères. Cette remédiation existe tout au long de l'enseignement fondamental obligatoire pour tous ceux qui en ont besoin.

Des enseignants qualifiés

Depuis 1974, la formation des enseignants de l'enseignement obligatoire est dispensée dans les universités. Auparavant, les enseignants du primaire étaient formés dans écoles spé-

⁸ En France, beaucoup considèrent que le collège est le « maillon faible » car il cristallise de nombreux problèmes, y compris ceux liés à l'adolescence, mais cela n'a pas conduit pour autant à en tirer les conséquences financières en matière d'allocation relative des ressources aux divers niveaux d'enseignement (note du traducteur).

cialisées. Dès 1979, leur formation initiale a été élevée au niveau du master. La compétition est sévère, car seuls 10 à 15% des candidats sont reçus. En Finlande, la profession d'enseignant du primaire est la plus populaire parmi les bacheliers. Cela a été confirmé par un sondage organisé par le plus grand quotidien finlandais.

Pourquoi une telle popularité ? Les salaires des enseignants en Finlande se situent autour de la moyenne dans les comparaisons au sein de l'OCDE. Mon hypothèse est que la popularité résulte de trois facteurs :

- 1) Tous les enseignants doivent avoir un master, ce qui assoit leur prestige par rapport à la formation antérieure dans les écoles spécialisées.
- 2) Les enseignants disposent d'une grande liberté dans l'organisation de leur travail : en raison de la décentralisation, les établissements scolaires ont une grande autonomie pour l'organisation des enseignements, la gestion du personnel, les structures et le calendrier, l'utilisation des ressources ; les enseignants apprécient cette situation.
- 3) En Finlande, l'éducation a toujours été respectée et les enseignants jouissent d'un grand prestige.

Une évaluation nationale des acquis des élèves⁹

Depuis la fin des années 1990, le Conseil national de l'éducation organise des évaluations des acquis des élèves, surtout en 6^{ème} et en 9^{ème} année de scolarité (ce qui correspond à la classe de troisième en France) et, plus récemment, en fin de 2^{ème} année, en mathématiques, dans la langue maternelle (finnois pour la très grande majorité des élèves) et en littérature, et moins fréquemment dans d'autres disciplines. Ces évaluations nationales fournissent une information sur la qualité, le contenu et les résultats des enseignements en regard des grands objectifs définis par les programmes nationaux. L'évaluation concerne des échantillons d'élèves, car l'objectif n'est pas d'établir des palmarès de résultats mais d'améliorer les enseignements. Toutes les écoles de l'échantillon reçoivent leurs résultats le plus tôt possible après les tests, soit environ deux mois pour les plus récents. En revanche, ces résultats ne sont pas publiés. Toutefois, il reste à apprécier dans quelle mesure les résultats aux tests exercent une réelle influence sur les politiques éducatives et les pratiques quotidiennes dans les écoles.

La recherche d'un équilibre entre centralisation et décentralisation

Après la mise en œuvre de la réforme de 1994, le système finlandais était l'un des moins centralisés au monde (R. Laukkanen, 2008, op. cit.). Il est utile de préciser que le curriculum national pour l'ensemble des 9 années de l'enseignement obligatoire était un texte se limitant à 110 pages.

Toutefois, dans le cadre de la dernière réforme mise en œuvre par les municipalités au début de l'année scolaire 2006-2007, le pilotage défini par le Conseil national de l'éducation est plus détaillé, puisque le document du curriculum national a été porté à 320 pages. En effet, les objectifs ont été établis non seulement pour l'ensemble des 9 années, mais aussi pour chacun des 9 niveaux d'enseignement et selon les disciplines. Ces objectifs sont présentés en tant que critères de « bon enseignement ». Leur finalité est de donner des points de repère plus précis aux objectifs d'apprentissage que se fixent les enseignants aux différentes étapes de l'enseignement fondamental. Une autre raison est que les élèves utilisent leurs bulletins scolaires pour être candidats à l'entrée dans les établissements du second cycle de l'enseignement secondaire. La nouvelle réglementation vise donc aussi à garantir une égalité de traitement entre tous les élèves. Cela dit, on peut en déduire que la Finlande a fait un pas en arrière dans le processus de décentralisation.

⁹ Pour une analyse plus détaillée, voir : R. Laukkanen (1998) dans la bibliographie.

À la recherche de la prochaine étape

Des réformes des programmes nationaux d'enseignement ont eu lieu en 1972, 1985, 1994 et 2004, soit environ tous les 10 ans. Le ministère de l'Éducation et de la Culture a donc commencé à planifier la prochaine étape. Une commission parlementaire a été nommée pour élaborer une proposition concernant les grands objectifs nationaux et la répartition du temps entre disciplines en vue d'une nouvelle loi sur l'enseignement obligatoire. La commission a rendu son rapport au printemps 2010.

La commission a procédé à des études des évolutions de l'environnement international et national, et organisé plusieurs séminaires ainsi que des entretiens avec des élèves du 1^{er} cycle du secondaire. La commission a précisé que son projet s'appuyait sur les forces actuelles de l'enseignement fondamental mais aussi sur les besoins prévisibles dans le futur. Le point de départ de la proposition était de clarifier et de développer la mission et la spécificité de l'enseignement fondamental, d'assurer un haut niveau de savoirs et de compétences, et de clarifier les principes de fonctionnement de l'éducation fondamentale.

La commission a proposé plusieurs changements. Elle définit des compétences de citoyenneté qui peuvent être divisées en 5 catégories : compétences réflexives, manières de travailler et de communiquer, compétences artistiques et d'expression, esprit d'initiative et participation, conscience de soi et sens de la responsabilité. Les disciplines scolaires pourraient être regroupées en 6 groupes pluridisciplinaires : 1) langues et communication ; 2) mathématiques ; 3) environnement ; 4) sciences et technologies ; 5) individu, entreprise et société ; 6) santé et méthodes de travail personnel.

Autres propositions :

- Accroître de 4 heures la durée hebdomadaire de travail à l'école. Cela résulte de la décision de fixer des fourchettes minimales et maximales d'horaires des diverses disciplines, la plupart des municipalités ayant opté pour les horaires minimums.
- Accroître le nombre d'heures des enseignements optionnels. Deux nouvelles disciplines ont été proposées : éthique et théâtre.
- Commencer l'enseignement de la seconde langue nationale (suédois ou finnois) à partir de la deuxième année.

L'objectif était de mettre en place un nouveau *curriculum* à partir 2014. Des annexes au rapport exprimaient des opinions différentes de certains membres de la commission. La consultation organisée par le ministère de l'Éducation et de la Culture sur les propositions du rapport a montré de nombreuses réserves, notamment sur l'augmentation des emplois du temps, la création de nouvelles options à ce niveau d'enseignement, ou encore l'âge pour commencer à étudier une deuxième langue nationale. Les difficultés ont été accrues par des divergences au sein de la même majorité politique, si bien que le ministre a décidé d'interrompre le processus de réforme, les débats étant reportés au lendemain des élections législatives du printemps 2011.

Quels pourraient être les défis à venir ?

Il est d'usage que le gouvernement finlandais prépare un plan quinquennal pour l'éducation et la recherche. Le plan en cours couvre la période 2007-2012 (cf. ministère de l'Éducation, 2008). Ce plan, qui s'inscrivait dans le cadre des objectifs généraux du gouvernement, commençait par une analyse du contexte général et se poursuivait par la description des priorités. Celles-ci étaient au nombre de cinq.

La première était de garantir l'égalité des chances de l'éducation préélémentaire à l'université dans tout le pays.

La seconde était de se soucier de la qualité de l'éducation et de la formation, la question essentielle étant de réduire la taille des groupes d'élèves au niveau de l'enseignement obligatoire. Un autre objectif était d'augmenter le taux d'encadrement des étudiants dans le supérieur.

La troisième priorité était de garantir une main-d'œuvre qualifiée, ce qui requiert une prévision des besoins en qualifications mais aussi d'utiliser de manière optimale la réserve de talents que constituent les immigrés.

La quatrième priorité était de développer l'enseignement supérieur. Cela a conduit à une nouvelle loi de 2009 donnant davantage d'autonomie administrative et financière aux universités.

La cinquième priorité était de considérer réellement les enseignants comme une ressource. Il s'agissait d'attirer suffisamment d'enseignants et d'améliorer leurs conditions de travail. Un objectif important concerne le développement de leur formation continue. Le plan prévoyait le droit de tous les enseignants à bénéficier d'une formation continue plus régulière, mais cela n'a pas été effectivement appliqué jusqu'ici.

Suite aux élections législatives du printemps 2011, un nouveau plan gouvernemental sera élaboré, donc un nouveau plan pour l'éducation et la recherche. Il semble que les priorités du plan actuel et les questions qu'il a pu faire émerger ne devraient pas disparaître. Seule la perspective et les angles d'approche devraient évoluer.

Une grande question en Finlande est le vieillissement rapide de la population. Cela est un défi pour le système éducatif à deux égards. D'abord, la baisse de la natalité réduit le nombre de cohortes d'élèves à scolariser. Au cours des prochaines années, les effectifs scolarisés dans l'enseignement obligatoire baisseront davantage qu'au Japon par exemple, où les baisses les plus spectaculaires concerneront le second cycle de l'enseignement secondaire. Ainsi, déjà aujourd'hui, le débat politique est vif au sujet de la fermeture d'écoles dans la capitale et les villes environnantes. Ce phénomène déjà ancien dans les zones rurales concerne maintenant les zones urbaines, où les responsables politiques doivent trouver un équilibre entre la fourniture de services sociaux de qualité face à des ressources fiscales en baisse. Les Finlandais ont été habitués à des écoles à proximité de leur lieu d'habitation. L'ajustement du réseau des écoles à de nouvelles réalités démographiques ne sera pas accompli aisément. Un autre impact du vieillissement de la population est que, dans les années à venir, le secteur éducatif sera, de même que les autres secteurs d'activité publics et privés, confronté à une compétition plus vive dans le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée. Si, pour le moment, le secteur éducatif n'a pas trop de peine à attirer des jeunes gens brillants, il risque de ne pas en être de même demain.

Un autre problème aigu aujourd'hui en Finlande est le nombre de communes. Pour une population de 5,3 millions d'habitants en 2011, on compte 336 communes (contre 452 en 2000). La plus grande commune, Helsinki, a 588 000 habitants, mais la moitié des communes en comptent moins de 6 000. Le gouvernement actuel cherche à encourager la coopération entre communes et les regroupements. En effet, de nombreuses petites communes éprouvent beaucoup de difficultés à offrir des services de qualité, notamment pour les secteurs de la santé et de l'éducation. Le regroupement communal est donc une question importante pour l'amélioration de l'éducation. Mais, en même temps, une telle évolution créera de nouveaux défis dans le maintien de l'équité.

Références bibliographiques

Aho, E., Pitkänen, K. & Sahlberg, P. *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*/ Washington, DC : Banque mondiale, 2006.

Finnish National Board of Education. *National Core Curriculum for Basic Education*, Helsinki, 2004.

Hallituksen esitys. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koulutusjärjestelmän perusteista. [*Government bill to Parliament on legislation for foundations of education system.*] Helsinki, 1967, HE n° 44.

Halinen, I. “*The Finnish curriculum development processes*”, Finland PISA studies conference”, 10 – 11 October 2005. Helsinki, 2005.

Jakku-Sihvonen, R. & Niemi, H. (Eds.) (200), *Research-based Teacher Education in Finland: Reflections by Finnish Teacher Educators*. Turku: Finnish Educational Research Association

Komiteanmietintö 1(1970). Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I. Opetussuunnitelman perusteet. [*Comprehensive school curriculum committee report I. The basics of the curriculum.*] Komiteanmietintö 1970:A4. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Kumpulainen, T. (sous la dir. de). *Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2010*. Helsinki : Opetushallitus, 2011.

Lahtinen, M & Lankinen, T. *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä*. Helsinki: Tietosanoma, 2010.

Laukkanen, R. Opetustoimen keskushallinnon evaluaatioajattelun kehitys Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. [*Development of conceptions of evaluation in central educational administration in Finland from the 1970's to the 1990's.*] University of Jyväskylä. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 5, 1998.

Laukkanen, R. *Finnish Strategy for High-Level Education for All*. Teoksessa: N. C. Soguel and P. Jaccard (eds.) *Governance and Performance of Educational Systems*, Springer, 305-324, 2008.

Liiten, M. Opettajan ammatti nousi abiturienttien ykkösuosikiksi. [The teaching profession became favourite of matriculation examination candidates. (in Finnish), Helsingin Sanomat 11/2/2004.

Ministère finlandais de l'Éducation. *Education and Research 2007-2012*, Ministry of Education, 2008.

National Board of Education. *Framework Curriculum for the Comprehensive School*, Helsinki, 1994.

Numminen, U. & al. *Opinto-ohjauksen tila 2002*, Helsinki: Opetushallitus, 2002.

OCDE. *Education Policy Analysis*, Paris, 2003.

OCDE. *Education at a Glance, OECD Indicators 2010*. Paris: OCDE, 2010.

OCDE. *PISA 2009. Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, Volume 1, Paris: OCDE, 2010.

OCDE. *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*, Paris: OCDE, 2010.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Perusopetus 2020 – yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1. [Basic education 2020 – the national general objectives and distribution of lesson hours. Reports of the Ministry of Education and Culture 2010 (in Finnish), Helsinki, 2010.*

Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Korkeakoulut 2011 – yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011.*

Sulkunen, S., Välijärvi, J., Arffman, I., Harju-Luukkainen, H., Kupari, P., Nissinen, K., Puhakka, E. & Reinikainen, P. *PISA 2009 ensituloksia*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2010.

Talousarvioesitys. *Valtion talousarvioesitys 2011. HE126/2010 v. [State budget proposal for 2011]*, 2010.

Tilastokeskus. *Oppilaitostilastot 2010. Suomen virallinen tilasto. Tilastokeskus: Helsinki, 2011.*

Trilling, B. & Fadel, C. *21st Century Skills: Learning for Life in our Times*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.