

Ecole et impératif de qualité ... oui mais comment ?

Atelier 3

QU'EST-CE QU'ILS ONT DE PLUS CES FINLANDAIS ?

Walo Hutmacher,
Université de Genève

Depuis la publication des résultats de PISA, la Finlande apparaît comme championne européenne, voire mondiale, des meilleurs systèmes éducatifs de base, qu'il s'agisse de la littératie des jeunes de 15 ans, de leur culture mathématique ou scientifique ou encore de leur capacité de résolution de problèmes. Des milliers d'experts - pédagogues et politiques - ont fait depuis 2003 le pèlerinage de la Finlande pour comprendre les clés de son succès. Car voilà une politique éducative qui réussit, au regard des résultats qu'elle produit chez les élèves, et on voudrait en comprendre les modalités et les méthodes. Il n'y a pas une explication simple, évidemment. Il faut penser système de facteurs.

Je présenterai ici quelques éléments que j'ai compris à partir de la lecture de la littérature disponible en anglais, français ou allemand, de discussions avec des collègues et d'échanges avec des experts finlandais.

Le regard portera sur la scolarité obligatoire, avec une attention particulière à l'organisation, c'est-à-dire à l'effort de construction de structures de la politique éducative finnoise. J'ai choisi cet angle de vue parce que les structures - pédagogiques et administratives - définissent le cadre de l'expérience et des pratiques des divers acteurs (élèves, enseignants, parents, etc.) et les règles du jeu entre eux. Voici les **sept caractéristiques** qui, sous réserve d'inventaire, me paraissent pouvoir rendre compte dans une mesure certaine du succès de la politique éducative finlandaise et que je vais traiter successivement, sans oublier cependant qu'elles sont interdépendantes :

1. Une scolarité obligatoire sans sélection
2. Une formation des enseignants de haut niveau
3. La déconcentration des compétences décisionnelles
4. Un pilotage effectif vers les objectifs d'apprentissage
5. Une culture de la réflexivité à tous les niveaux
6. Plus de ressources là où il en faut plus
7. Une structure de référence professionnelle reconnue, séparée de la structure d'autorité politico-administrative.

Les bons résultats dans PISA ne surprennent pas les Finlandais. Ils savent aussi qu'ils ne tombent pas du ciel. Depuis plus de 40 ans, la politique éducative a visé avec constance à élever le niveau et l'égalité des résultats, c'est-à-dire des apprentissages des élèves.

Cette constance elle-même de l'orientation politique apparaît évidemment aujourd'hui, après coup. Elle n'a été ni prévue ni planifiée, mais s'explique sans doute pour partie par la forte unité et identité de la nation finlandaise due elle même pour partie à sa position géopolitique, et peut-être à sa taille réduite (5,3 millions d'habitants). De plus, les gouvernements successifs des 30-40 dernières années - tous de coalition - ont toujours tourné autour d'un parti de centre, allié tantôt plus à gauche, tantôt plus à droite.

1. Une scolarité obligatoire sans redoublement et sans sélection

Il faut remonter au début de la décennie 1960. La Finlande comme tous les pays européens, avait alors un système éducatif sélectif hérité du 19^e siècle et de la société industrielle. La durée de la scolarité obligatoire n'y était même que de 7 années. Elle a été prolongée à 9 années en 1963 seulement, ce qui entraînait la généralisation du cycle secondaire inférieur pour tous les jeunes. Dans un premier temps, ce cycle a été organisé en deux voies, l'une orientée vers le gymnase et les études supérieures et l'autre, moins ambitieuse, orientée vers la formation professionnelle (ou moins).

En 1968, le Parlement finlandais a décidé de remplacer ce système d'écoles parallèles par une école intégrée. Il s'inscrivait ainsi dans le mouvement vers la "comprehensive school" qui animait alors tous les pays nordiques et le Royaume-Uni et qui a d'ailleurs aussi inspiré à la même époque la création du cycle d'orientation à Genève. Le gouvernement finlandais justifiait alors cette option d'éducation commune avec des accents modernisés qui résonnaient aussi dans la plupart des pays occidentaux :

- l'éducation est un investissement dans le futur, nous devons soigner les réserves de talents dont la Finlande aura besoin pour son développement économique (le concept de "capital humain" de l'OCDE remonte aux années soixante).
- il faut viser une plus grande égalité en éducation pour tous les enfants, garçons et filles, riches et pauvres, lents et rapides ;
- il est trop tôt à l'âge de onze ou douze ans de juger des capacités et des potentiels individuels.

Dans le même mouvement de réforme, le parlement a aussi déconcentré les pouvoirs dans le système en transférant aux communes la responsabilité d'organiser l'éducation aux niveaux primaire et secondaire I et II (général et professionnel). Seules l'université et les écoles polytechniques restaient sous le contrôle direct de l'Etat central. J'y reviendrai.

L'école compréhensive fut installée progressivement jusqu'en 1975. Pour la rendre acceptable aux différents ayant intérêt, le gouvernement avait consenti un compromis en introduisant un système de groupes de niveau en mathématique et langues étrangères. Mais ce système à niveaux fut rapidement critiqué parce qu'il ne garantissait pas l'éligibilité pour l'éducation générale secondaire supérieure pour tous, et parce que persistaient d'importantes inégalités sociales et régionales. Il a été abandonné en 1985, après plusieurs expériences-pilotes et un long débat politique.

Scolarité :

- 1 année préscolaire - facultative mais suivie par 96% des enfants de 6 ans
- À partir de l'âge de 7 ans, 9 années d'école de base en classes hétérogènes (école intégrée) – dans le centre scolaire le plus proche du domicile ou choisi par les parents – repas de midi dans l'école gratuit pour tous
- 10^e année facultative (fréquentée par env. 3 % d'une cohorte)
- 3 ans de secondaire supérieur général (≈ 40 % d'une cohorte) ou de formation professionnelle ≈ 60 %)
- Université ou Ecole polytechnique : accès sur examen
- Retours fréquents en formation continue en cours d'expérience de travail.

Il y a donc plus de 20 ans que les jeunes finlandais suivent une scolarité obligatoire de neuf années, la même pour tous et sans sélection. Sur la base de l'enquête PISA, l'OCDE ne

cesse d'ailleurs de souligner combien ce type de solution tend à améliorer le niveau général et l'homogénéité des résultats.

Les acquis des élèves sont évidemment évalués dans les classes finlandaises, mais l'apprendre est absolument prioritaire, on a supprimé toute pression sélective.

L'entrée au cycle secondaire supérieur est encore très ouverte. À ce niveau, à l'intérieur d'un cadre, les élèves ont une grande liberté pour choisir les matières qu'ils veulent étudier et pour placer leurs propres accents.

Une sélection dure intervient à l'entrée dans les universités et les écoles polytechniques. Toutes les facultés sont sous *numerus clausus* et on n'entre que sur examen. Il y a bien une sélection dans le système finnois, mais elle est très tardive dans le cursus de formation.

En 1998, le parlement a voté une nouvelle loi sur l'éducation de base, encore plus délibérément placée dans la perspective de la société et de l'économie de la connaissance. Dans cette loi, le Parlement définit les buts et les grands principes. Rien de plus. Elle tient en 19 pages (en traduction anglaise, et grande police de caractère). Voici comment elle définit les **buts** de l'éducation de base et pré-primaire :

Le but de l'éducation de base est de soutenir la croissance des élèves en humanité et en participation éthiquement responsable à la société, et de leur donner les connaissances et les habilités nécessaires dans la vie. En outre, l'éducation pré-primaire, comme une partie de l'éducation de l'enfance, doit améliorer la capacité d'apprendre des enfants.

L'éducation de base promouvra la civilisation et l'égalité dans la société et les pré-requis des élèves pour participer à leur éducation et se développer durant leurs vies.

En outre l'objectif sera d'assurer l'équité adéquate en éducation dans tout le pays.

L'approche est moderne, socio-constructiviste. Les buts visent l'éducation aussi bien que l'instruction, avec les concepts-clés de croissance, d'humanité, de participation, de civilisation, d'égalité, de responsabilité éthique, d'équité.

D'autres systèmes éducatifs poursuivent les mêmes buts. Qu'est-ce qui fait donc la différence en Finlande ? Il faut chercher du côté de la gouvernance.

Comparativement à d'autres pays, la Finlande a opéré très tôt la bascule du pilotage traditionnel de son système éducatif par les entrants (inputs) vers un pilotage bien plus orienté vers les outputs, les résultats d'apprentissage. Elle a aussi plus tôt et plus résolument que d'autres tiré ses propres conséquences des résultats des sciences de l'éducation en général et de la recherche, notamment anglo-saxonne sur l'efficacité des écoles (effective schools) et leur développement (school development).

2. Une formation des enseignants de haut niveau

Faire apprendre des groupes hétérogènes requiert des experts pédagogiques de haut niveau, disent les responsables finlandais. Les enseignants doivent non seulement connaître un large éventail de méthodes mais aussi s'intéresser, voire participer aux développements de la recherche en sciences de l'éducation.

Les enseignants primaires étaient encore formés dans des écoles normales traditionnelles jusqu'en 1971, année où leur formation a été transférée vers les universités. En 1979, elle a été prolongée de 3 à 5 ans. Depuis 40 ans donc, tous les nouveaux enseignants finlandais

ont une formation universitaire et depuis 30 ans ils ont un niveau de master en sciences de l'éducation avec une thèse. C'est aujourd'hui la très grande majorité du corps enseignant.

Le transfert de la formation professionnelle des enseignants à l'université a pour conséquence d'élever le niveau d'exigence et de formation réel et de lui donner une orientation plus scientifique que normative, plus professionnelle donc. De plus, au plan des structures, il soustrait la formation à la domination immédiate de la hiérarchie du futur employeur, monopoliste de surcroît. Il donne à l'identité professionnelle une référence et un ancrage universitaire.

Le programme de formation vise en plus à développer les qualités professionnelles et personnelles nécessaires pour assurer des carrières d'enseignement durables pour toute la vie. La capacité et la volonté de s'informer de la recherche scientifique forme une bonne base pour apprendre toute la vie dans la profession. On veut favoriser de cette manière *"l'aptitude à prendre des décisions éducatives fondées sur une argumentation rationnelle, en plus de l'argumentation intuitive"*. Et on prépare chaque enseignant-e à une pratique réflexive et d'auto-évaluation (sans auto-culpabilisation).

La compétition pour entrer dans la formation est assez dure en Finlande : seuls 10-15% des candidats sont acceptés sur base d'un portfolio, d'examens et d'entretiens. Le travail d'enseignement est populaire. Une enquête récente l'a encore confirmé : la carrière enseignante est une des options les plus désirées des jeunes au sortir du secondaire supérieur.

Pourquoi est-elle tellement populaire? Pas à cause des salaires à coup sûr, car en comparaison internationale ils se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE (2004c, 390). Les spécialistes finnois avancent trois explications :

- le respect dont jouissent de tous temps l'éducation et les enseignants;
- l'autonomie significative des enseignants finlandais dans l'organisation de leur travail, grâce à la déconcentration. Des enquêtes montrent que les professeurs sont assez satisfaits de leur situation (Simola 2005).
- le haut niveau de formation, qui ouvre aussi à d'autres horizons professionnels ;

La faible participation des hommes est cependant un problème aussi en Finlande, d'autant que beaucoup d'enseignants hommes quittent en cours de carrière pour aller travailler dans d'autres secteurs.

3. La déconcentration des compétences décisionnelles

Jusqu'à la fin des années soixante, la Finlande avait un système scolaire centralisé, comme la France ou la Suède. Mais au tournant des années septante, elle a transféré aux municipalités la responsabilité d'organiser la scolarité obligatoire et post-obligatoire secondaire, générale et professionnelle. Un vrai chamboulement structurel.

Depuis le 19^e siècle, dans la plupart des pays du continent européen, l'Etat est l'acteur unique ou dominant de l'organisation scolaire. Un état central ou des états fédérés comme en Suisse ou en Allemagne. Dans ce cas de figure, l'Etat était/est en même temps prescripteur, contrôleur et prestataire. Le cumul de ces trois fonctions est aujourd'hui remis en question, d'autant qu'il ne s'agit plus prioritairement d'imposer un savoir dogmatique, ni de sélectionner une petite "élite", mais d'élever autant que possible le niveau de compétences de tous afin que tous puissent continuer à apprendre toute leur vie.

Dans certains pays on a même évoqué la privatisation ou instauré un quasi-marché sous régulation étatique. La Finlande n'est pas allée aussi loin. Il y était évident que l'école devait rester publique.

Il n'est pas impossible qu'à l'époque, derrière la décision de transfert de responsabilité – et de charges – vers les municipalités, quelques considérations financières aient aussi joué un rôle. Mais pas seulement.

Pour ce que j'ai compris de l'histoire, il s'agissait bien de séparer les fonctions de régulation et de contrôle de celle de prestation. En même temps on voulait mieux distinguer la dimension stratégique du système éducatif de ses dimensions opérationnelles. La stratégie (où allons-nous et par quels moyens ?) revient évidemment au niveau national parce qu'elle met en jeu l'avenir de la cohésion culturelle et sociale et la compétitivité du pays. Le travail opérationnel en revanche peut être délégué vers la périphérie. Pourquoi pas vers les municipalités ? D'autant que les communes sont des organismes publics, avec leurs propres institutions démocratiques et leurs propres impôts.

Aujourd'hui, le financement de l'éducation est partagé: l'Etat porte 57%, les autorités locales 43% de la charge forfaitaire convenue. Les autorités locales sont libres dans l'allocation des ressources fournies par le gouvernement. Nombreuses sont celles qui dépensent davantage pour l'éducation que le montant de la charge forfaitaire. La qualité de l'éducation est devenue un enjeu pour des autorités locales en compétition. (Arvo JÄPPINEN.doc)

La déconcentration du pouvoir – l'autonomie des écoles décidée top down – a été prudente pour commencer. Même placées sous l'autorité municipale, les écoles ont dû un temps suivre méticuleusement un plan d'études national très détaillé de quelque 650 pages en très petite police de caractère. Les écoles et les classes étaient inspectées au moins une fois tous les cinq ans par des inspectorats nouvellement créés dans chaque province. Toutes les écoles devaient soumettre leurs programmes annuels très détaillés à l'approbation de cet inspectorat. Et les moyens d'enseignement utilisés en classe devaient être approuvés par avance par l'Agence nationale de l'éducation.

A partir des années 1990, la pression contrôlée sur les municipalités et les écoles a été progressivement réduite. L'inspection des classes et des écoles a été supprimée en 1990, de même que trois ans plus tard l'autorisation préalable des livres scolaires.

4. Un pilotage effectif vers les objectifs d'apprentissage

Même le travail curriculaire a été décentralisé. En 1994, l'Agence nationale d'éducation a remplacé le plan d'études détaillé de 650 pages identique pour toutes les écoles par un plan d'études noyau (core curriculum) de quelque 110 pages. Il prescrivait les buts, les grandes orientations, les objectifs d'apprentissage et les grandes lignes des contenus pour les diverses matières ainsi que des règles générales pour encadrer la construction des plans d'études locaux.

Les plans d'études sont un outil de pilotage traditionnel de l'activité enseignante. Mais la recherche a montré qu'en réalité, dans la pratique, l'efficacité de pilotage de ces plans était assez réduite, entre autres parce que les enseignants ne les lisent pas vraiment attentivement. Plus proches de la pratique, ce sont bien davantage les moyens d'enseignement qui pilotent l'activité, on le sait. Le problème c'est que cette pratique s'inscrit dans le pilotage par les modalités, l'enseignant-e n'a pas vraiment à s'interroger sur les buts.

C'est ce que permet d'éviter le dispositif finlandais qui oblige chaque commune et chaque centre scolaire à formuler son propre plan d'études détaillé sur la base des buts et du curriculum nationaux, en tenant compte des ressources et des contraintes locales. Chaque collectivité locale, chaque établissement et chaque enseignant-e doit ainsi prendre activement connaissance des buts à poursuivre et, dans un travail collectif, traduire ces exigences dans le contexte local. Ce travail d'appropriation augmente sensiblement l'effectivité de pilotage du curriculum national.

En 2004, l'Agence nationale a publié un nouveau plan d'études national "noyau". Il est plus volumineux que le précédent (315 pages en traduction anglaise), la définition des compétences visées y est plus précise et les objectifs d'apprentissage sont assortis de standards de référence nationaux.

Les écoles finlandaises ont beaucoup d'autonomie, en termes d'organisation de l'enseignement, et aussi de choix et d'encadrement du personnel, de planification et de structures, d'utilisation des ressources. Et on y observe une culture de coopération, entre la direction et le professorat et au sein de celui-ci. Le concept de management ou de gouvernance partagée a cours.

Mais ce n'est pas un enfermement dans le local. Les TIC sont utilisées notamment pour intensifier les coopérations entre établissements et avec le niveau national. Ainsi, comme partout, le plan d'études noyau de 2004 a été élaboré dans de nombreux groupes de travail où siégeaient cependant avec des enseignants, des représentants des communes, des formateurs d'enseignants, des chercheurs, des maisons d'édition de moyens d'enseignement et des représentants de divers secteurs de la société. Mais en plus, dès le début des travaux en 2000, un réseau de quelque 500 écoles de presque 200 communes a activement participé en commentant les versions successives. Cette coopération avec les écoles augmente le réalisme des dispositions nationales et renforce le sentiment de propriété du curriculum national dans le corps enseignant.

5. Une culture de la réflexivité à tous les niveaux

Le renoncement à la sélection dans la scolarité de base n'empêche pas l'évaluation du travail des élèves. Mais cette évaluation est conçue comme formative et ne doit servir ni à classer ni à hiérarchiser. La loi de 1998 le dit:

Le but de l'évaluation des élèves est de guider et encourager leurs apprentissages et de développer leur capacité d'auto-évaluation. On évaluera les apprentissages, le travail et la conduite de manières variées.

Il est exceptionnel qu'on répète un degré en Finlande parce que les difficultés d'apprentissage qui peuvent surgir sont identifiées très tôt par les enseignants et donnent rapidement lieu à remédiation.

Pour le reste, l'évaluation est interne aux centres scolaires. Il n'y a pas de tests externes ni d'examens nationaux terrorisants et à gros enjeux (high stakes tests, comme on dit en Anglais). Il n'y a pas non plus d'examen final externe aux écoles.

L'Agence nationale de l'éducation évalue les compétences des élèves de son côté au moyen de tests administrés dans un échantillon représentatif d'écoles du pays. Ces évaluations servent au contrôle du système, mais toujours aussi au développement et à la réflexion stratégique. Les résultats sont publiés aux plans national et provincial mais pas à celui des communes et des écoles. Les écoles qui ont fait partie de l'échantillon reçoivent leurs résultats propres qu'elles peuvent comparer, pour se situer, avec ceux du pays ou de leur province. Les autres écoles peuvent demander les tests pour leur propre usage interne. Et beaucoup le font, pour pouvoir se comparer.

Ces données informeront à leur tour l'auto-évaluation que les écoles pratiquent systématiquement, avec deux objectifs :

- mesurer les progrès dans les différents secteurs de la vie de l'établissement (climat, coopération interne et avec les parents et la communauté locale, résultats des élèves, équipement, coûts, etc.)

et

- formuler les objectifs de développement dans ces différents secteurs pour les 3-4 prochaines années.

Ces pratiques d'évaluation et d'auto-évaluation témoignent du haut degré de réflexivité avec lequel le système et les écoles finlandais fonctionnent pour assurer la qualité. Elles sont aussi au fondement de la confiance, même critique, que l'on peut observer à l'égard de l'école aux divers niveaux du pays.

6. Plus de ressources là où il en faut plus

Deux exemples permettront d'illustrer l'application de ce principe :

- 1) Le renoncement à des groupes de niveaux durant les années quatre-vingt a eu pour conséquence que tous les élèves de scolarité obligatoire avaient les mêmes objectifs (exigeants), même dans des matières difficiles comme les mathématiques ou les langues étrangères.

Comme dans tous les pays, les apprentissages des élèves diffèrent face à ces objectifs. Mais la Finlande a développé une pratique d'appuis additionnels pour les élèves en difficulté d'apprentissage, toujours pour garantir l'égalité et élever le plus possible les résultats des cohortes.

Un élève sur cinq en bénéficie en moyenne. C'est significativement plus que dans 11 autres pays analysés dans une récente étude de l'OCDE (2003, 16 - 17), où le pourcentage médian (qui partage les pays moitié-moitié) se situe autour de 6% seulement. La différence ne signifie pas que les élèves finlandais aient davantage de problèmes ou davantage de difficultés d'apprentissage que ceux d'autres pays. Elle souligne la manière finlandaise de comprendre l'égalité, en lissant les différences dues à l'origine sociale notamment, pour élever les résultats dans tout le pays.

- 2) Dans tous les pays de l'OCDE, les dépenses par étudiant augmentent à mesure qu'on monte dans les niveaux de scolarité. Tel n'est pas le cas en Finlande où elles sont les plus hautes au secondaire inférieur.

Dépenses annuelles pour les institutions éducatives par élève en 2002, US\$ (OECD 2005, 172) ¹				
Pays	Enseignemt primaire	Enseignemt Secondaire inférieur	Enseignemt Secondaire supérieur	Enseignemt tertiaire
Finlande	5,087	8,197	6,455	7,332
USA	8,049	8,669	9,607	18,574
moyenne OECD	5,313	6,089	7,121	7,299

L'adolescence est un âge difficile, pour les élèves et pour les enseignants. Tout le monde le sait. C'est lié au développement personnel aussi bien qu'au changement du professeur unique aux professeurs multiples spécialisés. Voilà pourquoi l'école finlandaise alloue davantage de ressources aux classes de cet âge.

7. Une structure d'expertise professionnelle reconnue.

En visitant des écoles et parlant avec des responsables finlandais, beaucoup d'observateurs étrangers ont eu l'impression qu'il y a une professionnalité différente dans le système éducatif finlandais. On observe d'abord un réel respect de la démocratie et des pouvoirs et

¹ Tertiary education expenditure does not include R & D costs.

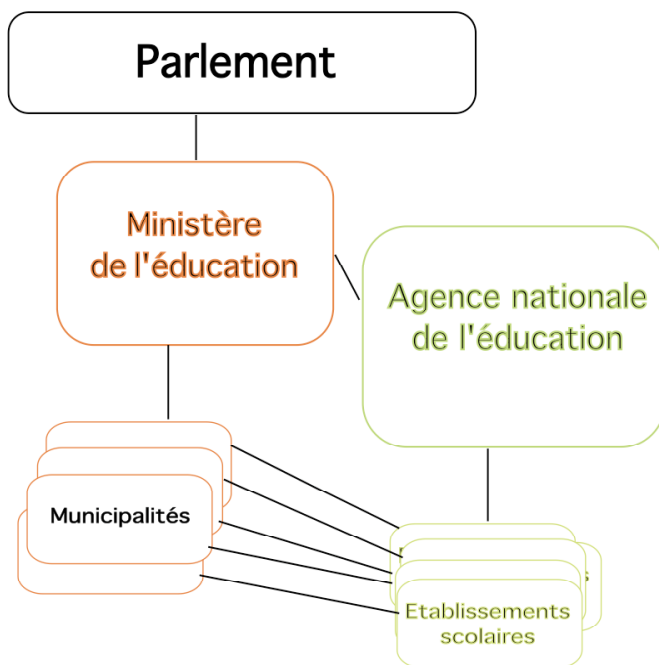
personnes qu'elle institue, sans pour autant nier l'identité professionnelle. Et cette identité se reflète dans une culture et une éthique de travail où les buts de l'action sont toujours au premier plan, où la loyauté première va aux élèves, où le regard est focalisé sur leurs résultats d'apprentissage, où les références aux sciences de l'éducation sont fréquentes, où le perfectionnement professionnel individuel et collectif est la règle, de même que la coopération entre collègues et entre niveaux hiérarchiques, etc.

Ce type de culture professionnelle résulte certainement pour une part du haut niveau de formation des enseignants et des cadres. Mais ce n'est pas seulement une question de culture ; j'y vois aussi la résultante d'une structure du pouvoir et de l'autorité. Je m'explique.

L'histoire a légué à l'école et aux systèmes éducatifs une structure de pouvoir où une autorité unique, externe aux établissements, décide de "qui enseigne quoi, quand, à qui et comment". Cette même autorité attribue les ressources et décide des conditions matérielles, techniques et temporelles du travail d'enseignement (et d'apprentissage) et de ses modalités.

Logique politico-administrative et logique professionnelle éducative sont ainsi confondues dans une structure unique. Et même si la hiérarchie administrative est majoritairement composée d'anciens enseignants, la logique politico-administrative domine en général sur la logique éducative-professionnelle, qui n'a d'ailleurs pas une voix propre assez audible ou puissante dans le haut de la hiérarchie du système.

Structure d'autorité politique et professionnelle



La Finlande a développé une structure de pouvoir où ces deux composantes sont plus indépendantes l'une de l'autre, même tout en haut du système, avec un pilier politico-administratif qui va en gros du ministère aux municipalités, et un pilier éducatif-professionnel qui va de l'Agence nationale de l'éducation aux établissements et aux enseignants.

J'en reviens donc à cette Agence nationale de l'éducation. A l'origine, elle avait été créée pour la scolarité obligatoire seulement, au moment où a été décidée la délégation de compétences aux communes. Elle est aujourd'hui responsable du développement de l'éducation et de la formation dans tout le système éducatif, sauf les universités et les écoles

polytechniques, mais y compris l'éducation et la formation des adultes.

Distincte du Ministère de l'Éducation, mais travaillant sous ses auspices, elle jouit d'une grande autonomie, fondée sur son expertise. Ses missions principales se résument en trois mots-clés :

- **Développement** : élaboration des plans d'études nationaux qui déterminent les objectifs fondamentaux, les contenus et les directives (guidelines) qui serviront ensuite à l'élaboration des plans d'études locaux. L'Agence pilote la mise en pratique de ces plans, l'évalue et explore les besoins de changement.

- **Évaluation** des résultats des élèves au niveau national **et recherche** orientée vers l'amélioration de l'efficacité et de l'égalité dans et entre les centres scolaires.
- **Communication.** L'Agence crée de la transparence en publiant des rapports et des recommandations. En collaboration avec la recherche de sciences de l'éducation, elle coordonne des réseaux et des services d'information, produit et publie des indicateurs et toutes autres données utiles pour rendre compte publiquement de l'utilisation des ressources et de la qualité du système, ainsi que pour anticiper les développements futurs.

Dans la perspective des deux logiques que j'ai évoquées, la voix de cette structure nationale est assez puissante en Finlande pour défendre la logique professionnelle-éducative au sommet du système national et dans le public. Elle est respectée par les politiciens, notamment parce qu'elle a le temps et l'expertise pour travailler avec des concepts scientifiques et des données empiriques et construire des argumentations raisonnées crédibles qui peuvent être vérifiées ou du moins discutées raisonnablement.

En même temps, l'Agence est aussi reconnue par les directeurs des centres éducatifs et les enseignants pour lesquels elle joue un rôle de référence et de leadership proprement professionnels et dont elle renforce la position et le statut de professionnels dans leurs relations avec les municipalités et avec les parents.

Selon des modalités différentes, on observe semblable double structure de pouvoir dans d'autres secteurs d'activité. Depuis longtemps déjà, les hôpitaux ont typiquement une structure d'autorité politico-administrative qui culmine dans le gouvernement et le Parlement, et une structure d'autorité médico-professionnelle, enracinée dans la reconnaissance de compétences professionnelles croissantes depuis l'assistant jusqu'au chef de clinique ou au professeur.

Autrement dit : Il est naturellement indispensable de former les enseignants à un niveau élevé et d'attendre d'eux qu'ils se comportent comme des professionnels. Mais il faut en plus qu'une structure qui guide, nourrisse et renforce le professionnalisme dans toutes ses composantes et en défende les exigences et l'éthique aux divers niveaux du système.

Très normalement il y a des tensions, des débats et des conflits entre les deux filières de pouvoir, mais parce qu'elles sont les deux institutionnalisées et reconnues, elles discutent, négocient, et en se confrontant, apprennent aussi à se parler et à se respecter.

La Suède a d'ailleurs opté pour la même structure que la Finlande en 1992 quand elle a décentralisé son système. Des formules semblables se retrouvent dans d'autres pays qui ont déconcentré les compétences décisionnelles vers les établissements scolaires comme le Canada ou la Nouvelle Zélande.

C'est encore rare en Europe centrale et méridionale.

En conclusion :

Ce qui impressionne le plus dans l'école de base finlandaise, c'est qu'elle atteigne des résultats tellement élevés et tellement plus homogènes que d'autres pays, tout en laissant une autonomie organisationnelle et pratique énorme aux 320 communes et plus de 3'400 écoles distribuées sur le territoire.

J'espère, malgré la brièveté de mon exposé, avoir pu montrer quelques unes des caractéristiques du système éducatif finlandais qui peuvent l'expliquer.

L'expérience finlandaise montre que l'élévation et l'égalité des résultats sont non seulement compatibles mais indissociables et qu'il est possible de les atteindre par une gouvernance orientée vers des finalités exigeantes. Mais il ne suffit pas de décréter des buts, il faut aussi créer les conditions et les règles du jeu dans lesquelles ils sont réellement reconnus comme légitimes, acceptés et poursuivis par tous les acteurs.

Les facteurs que j'ai mis en évidence sont pluriels, à la fois culturels et structurels, et interdépendants. Ils ne peuvent pas simplement se copier-coller d'un pays ou d'un système à un autre.

Mais on peut s'en inspirer, et sachant le temps qu'il faut pour les institutionnaliser, il vaut mieux commencer le plus vite possible.

Genève, 6 décembre 2009