

4 La méta-évaluation d'inclusion en éducation

4.1 Allocation européenne

La méta-évaluation d'inclusion en éducation a été assignée par le DG Éducation et Culture de la Commission européenne et exécutée par le consortium INTMEAS dans dix États Membres de l'UE. Le partenaire principal du consortium était le bureau de recherche indépendante néerlandaise DOCA Bureaus et son directeur de recherche George Muskens.

Le but était d'arriver à des conclusions comparatives et des recommandations sur l'inclusion et éducation, sur la base des rapports nationaux de dix pays européens, des avis d'experts et d'autres sources disponibles. L'évaluation portait sur les élèves de l'éducation générale des écoles primaires et secondaires. L'intérêt premier concernait des bonnes pratiques et des mesures sages, qui devaient tenir les élèves à bord dans leurs classes et écoles générales. L'intérêt suivant regardait les abandons scolaires précoces et les élèves à grand risque d'exclusion de leurs classes et de leurs écoles.

Les dix pays étaient un échantillon raisonnable des États Membres de l'UE en tant qu'ampleur, système éducatif et index d'inclusion. Les dix étaient: la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, les Pays Bas, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume Unie. L'index d'inclusion de ces pays s'ordonnait de 2 à 6 sur sept indicateurs d'inclusion éducative. Ces indicateurs concernaient le système complet du premier et second degré, le taux de participation en éducation préscolaire, la durée d'éducation obligatoire, le taux d'abandon scolaire précoce, les groupes prioritaires désavantagés, le taux de démission de l'éducation générale et le taux d'éducation spéciale extérieure à l'éducation générale.

Une évaluation comparative rigoureuse n'était pas possible, parce que nous ne pouvions pas faire un projet de recherche initial sur des bonnes pratiques et des mesures sages sur la base d'un plan comparatif. Nous devions nous relier à des documents de seconde main qui ne se référaient souvent qu'indirectement à nos points et buts de recherche. En outre, le corps de savoir sur des bonnes pratiques et des mesures sages portait pour la plupart sur des rapports d'études de cas qualitatives qui ne permettaient que des conclusions comparatives exploratoires. Le résultat était un 'patchwork' comparatif intéressant des études que le rapporteur a analysées au mieux et aussi justement que possible.

4.2 Points clés

Depuis Juin 2008 des rapports intérimaires sur les dix pays étaient disponibles. Ils démontraient les points nationaux prioritaires (politique, stratégies), et les corps de savoir nationaux disponibles – sources, études de cas, rapports, statistiques, etc. Par les analyses préliminaires des priorités nationales et des sources nationales, cinq points clés étaient identifiés concernant l'inclusion en éducation :

1. Mesures pour réduire l'abandon scolaire précoce,
2. Mesures d'éducation prioritaire en relation avec des élèves et des groupes désavantagés,
3. Mesures d'éducation inclusive pour les élèves avec des besoins spéciaux,
4. Mesures de sécurité scolaire en relation avec l'intimidation et harcèlement scolaire,
5. Mesures de soutien des enseignants.

L'analyse comparative s'est concentrée sur ces cinq points clés. Dans le chapitre 5 le rapporteur donnera le sommaire des conclusions comparatives concernant ces cinq points.

Les conclusions comparatives étaient discutées dans le cadre des politiques européens de soutien aux écoles et aux enseignants. L'Europe les soutient par les autorités responsables nationales. Depuis la Stratégie de Lisbonne de 2000, la Commission européenne a appliqué des méthodes ouvertes de coordination et des programmes de fond à moyen

terme pour des projets de pilotage et des innovations intéressantes. Le rapporteur a recommandé quelques perfectionnements possibles avec le sommaire au chapitre 6. En plus, le rapporteur a discuté la responsabilité statutaire possible de l'UE pour deux points clés, reliés à la législation et l'action européenne, à savoir la réduction de moitié d'abandon scolaire précoce dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, et la démission forcée des enfants tziganes ou des autres minorités économiques, sociales et culturelles des écoles et classes générales.

5 Conclusions comparatives

5.1 Réduction d'abandon scolaire précoce

Tous les rapports révélaient des mesures nationales pour réduire l'abandon scolaire précoce. Les groupes prioritaires regardaient des élèves à grand risque en relation avec leurs désavantages, inégalités sociales, besoins spéciaux, intimidation et harcèlement scolaire, etc. En ce sens, les politiques, mesures et pratiques sont assez similaires à celles qui sont discutées dans les sections ci-dessous.

En relation avec les buts politiques européens de réduire l'abandon scolaire précoce de moitié entre 2000 et 2010, les politiques et mesures n'étaient pas effectives. Le progrès général de réduction était trop lent entre 2000 et 2007 et la distribution de biais entre les pays et les régions ne changeait pas suffisamment. Des taux de plus de 20% étaient encore enregistrés dans quatre pays méditerranéens.

Des évaluations récentes concernant des tendances et dates nationales et des types d'abandons scolaires précoces paraissaient révéler d'autres facteurs pertinents. L'abandon scolaire précoce paraissait être lié étroitement à l'âge final d'éducation obligatoire, à l'enregistrement et aux mesures concernant les absences, à la structure complexe de l'enseignement professionnel et aux élèves (presque) adultes, qui avaient perdu leurs motivations ou préféraient l'entrée immédiate sur le marché du travail, quoique sans les qualifications nécessaires. Ces facteurs pouvaient être plus décisifs que les risques mentionnés ci-dessus, ce qui signifiait que d'autres politiques et mesures auraient été nécessaires.

5.2 Mesures d'éducation prioritaire

Tous les pays ont mis en place des programmes de mesures prioritaires pour quelques groupes spécifiques d'élèves désavantagés. Tous les pays ont choisi des groupes prioritaires différents, avec une attention générale pour les inégalités sociales et culturelles liées à l'histoire migratoire et/ou des positions désavantagés socio-économiques dans les pays de l'Europe du nord-ouest et du sud, et liées aux peuples tziganes ou « gens du voyage » dans les pays de l'Europe centrale et de l'est ou dans d'autres pays. En tant que tels, ces groupes spécifiques regardaient des 'minorités' socio-économiques et culturelles 'nationales'.

Les mesures s'appliquaient dans deux directions différentes, qui se recouvraient partiellement comme des mesures de double usage, c'est à dire des mesures qui paraissaient servir les deux directions. La direction première regardait le renforcement des chances et potentiels individuels des élèves désavantagés, comme les cours de langues assurés par les enseignants, l'extension du temps scolaire, le tutorat et le soutien personnel, etc. L'autre direction avait trait à des mesures antidiscriminatoires, mesures pour la promotion des écoles mixtes, curricula et activités interculturels, etc. Dans ce cadre, les enfants minoritaires et les enfants de la majorité étaient le but des politiques et des mesures. Ils devaient partager une culture commune, tout en respectant l'identité culturelle des autres.

Beaucoup d'études de cas intéressantes étaient rapportées, avec quelques méta-évaluations nationales et régionales. Ces résultats étaient prometteurs, dans la mesure où ils révélaient des profits éducatifs individuels pour des élèves désavantagés et des participations interculturelles sérieuses dans des communautés scolaires mixtes. Mais ils ré-

vélaient aussi des revers de fortune et des obstacles. Les études de cas et les rapports nationaux ne répondaient pas aux conclusions comparatives générales dans une direction ou dans l'autre.

5.3 Mesures d'éducation inclusive

Les rapports nationaux italiens, espagnols et écossais révélèrent que l'idéal d'une éducation inclusive est possible pour (presque) tous les élèves avec des besoins spéciaux, capacités restreintes, et/ou des handicaps mentaux physiques. Cette conclusion générale répondait à la documentation de recherche internationale, qui démontrait des bons résultats éducatifs 'pour tous'. Quoique des écoles spéciales paraissaient être nécessaires dans le contexte national d'autres pays, 'l'éducation inclusive' paraît le meilleur choix. Dans ce cadre, le danger de stigmatisation, discrimination et, éventuellement, 'trashing' (mise à la poubelle) des élèves concernés est évité, bien que tous ceux qui collaborent à l'éducation spéciale fassent ce qu'ils peuvent pour éviter l'occurrence de ces mécanismes mauvais.

Il est clair que 'l'éducation inclusive' est un engagement exigeant au niveau de base ('grass-root') des écoles, classes et élèves. Il fallait au moins une place à la base pour des assistants personnels, des outils spéciaux, des édifices adaptés, etc. En plus, une sorte de groupement fonctionnel paraissait être nécessaire souvent, en relation avec l'aménagement des classes.

5.4 Mesures de sécurité scolaire

Tous les rapports révélèrent que les problèmes de sécurité avaient augmenté pour les écoles. Ils regardaient des actes criminels, l'intimidation et le harcèlement de beaucoup de façons. Éventuellement, ils paraissaient être une chose quotidienne normale de la vie des élèves (adolescents). Les écoles avaient un besoin urgent de mesures et d'actions préventives et répressives. Les conditions se détérioraient avec la hausse d'Internet et des téléphones mobiles de multiples usages, par lequel le cyber-intimidation était énormément facilitée.

Les rapports nationaux et l'autre documentation ont délivré un certain nombre d'études de cas locales et des évaluations des politiques nationales sur les actes et mesures appropriés pour les écoles et leur personnel par rapport à la protection des victimes et des co-victimes, ou à l'approche des intimidateurs et des 'témoins coupables' – par prévention, ordre scolaire, répression et/ou re-socialisation. Une conclusion comparative concernant les mesures les meilleures ne serait pas possible. Le 'patchwork' est assez diffus et contradictoire ou faible sur quelques points. Mais le rapporteur peut dire que les écoles et leur personnel peuvent faire quelque chose de raisonnable et qu'ils doivent donc le faire, en trouvant leurs propres solutions pour les intimidations et le harcèlement dans leurs propres conditions, en tirant les leçons du succès et de l'échec d'autres écoles.

5.5 Mesures de soutien aux enseignants

Parmi les mesures mentionnées ci-dessus quelques unes se rapportaient aux enseignants. En ce sens, les enseignants faisaient partie des rapports nationaux, des études de cas et des évaluations des politiques nationales. Les enseignants devaient être capables et devaient vouloir tenir leurs élèves à (grand) risque à bord, et ils devaient être encouragés à le faire. Pour eux, l'important est leur formation : formation initiale en tant qu'enseignant débutant, formation 'sur place' comme jeune enseignant, formation continue tout au long de la vie et carrière professionnelle. Ainsi, ils devaient accueillir l'habitus, les savoir-faire et les capacités nécessaires pour leur tâche dure et permanente de tenir les élèves à (grand) risque à bord. Tous les rapports nationaux révélèrent le besoin de cette préparation et de l'offre de celles qui devaient être disponibles au niveau national ou régional des universités et des grandes écoles spécialisées. Quelques rapports nationaux soulignaient la nécessité d'affecter les enseignants les meilleurs aux élèves à plus grands risques. Cela signifiait un salaire supplémentaire et d'autres facilités.

D'autres mesures qui étaient révélées dans les rapport nationaux, regardaient des enseignants spécialisés et le personnel de soutien pour des besoins et buts spécifiques : assistants tsiganes, enseignants désignés, enseignants 'médiateurs', tuteurs, conseillers, assistants généraux, personnel administratif, gestionnaires, etc. Ces fonctions pouvaient être fonctionnelles en tant qu'elles ne tournaient pas au désavantage possible d'un surcroît de travail pour les enseignants, et en tant qu'elles ne paraissent pas remplacer les fonctions propres des enseignants en éducation, c'est à dire apprendre aux élèves à apprendre, et leur transmettre les savoirs, les compétences, les savoir-faire appropriés, etc.

6 Discussion et recommandations

6.1 Soutien aux écoles et aux enseignants

Complémentairement aux dernières conclusions comparatives, la recommandation générale est justifiée que tous les acteurs qui soutiennent des écoles et des enseignants, doivent renforcer et améliorer leur engagement, les efforts et l'intérêt des écoles et des enseignants pour tenir leurs élèves à (grand) risque à bord.

Cependant, cette recommandation s'applique aux conseillers externes, aux producteurs du 'matériel' éducatif (électronique, empreinte, multimédia, etc.), aux associés externes des écoles, aux autorités, aux associés européens, etc. Ces acteurs et d'autres acteurs pertinents doivent donner leur attention sincère à l'engagement, les efforts et l'intérêt des écoles et des enseignants pour leurs élèves à (grand) risque et au soutien que les écoles et les enseignants voudraient recevoir réellement.

En pratique, quelques mécanismes dysfonctionnels peuvent obstruer ce soutien et peuvent supprimer l'engagement des écoles et des enseignants pour les élèves à (grand) risque. Il peut s'agir des mécanismes de communication de 'haut en bas' et 'ex cathédra' ou du jargon mal compris de certains professionnels externes. Des facteurs obstruants supplémentaires peuvent être liés :

- ✚ au travail dur ou trop dur des écoles et des enseignants,
- ✚ à l'option de simple démission des élèves exigeants,
- ✚ à la responsabilité privée des élèves et de leurs parents pour leurs échecs scolaires.

Les actions de soutien aux écoles et aux enseignants doivent prendre ces facteurs négatifs en considération.

6.2 Les autorités

Des autorités nationales, régionales, locales et éducatives sont responsable pour la législation, les finances, les facilités, l'évaluation de qualité, les règles et les modèles de gestion en éducation. Cette responsabilité regarde l'éducation primaire et secondaire générale, l'éducation obligatoire, l'éducation professionnelle de base et au-delà, l'éducation dans les écoles spéciales, etc. Ainsi, les autorités sont responsables pour les cadres d'inclusion scolaire des élèves à (grand) risque en éducation générale. Elles font les règles et les modèles de gestion, font observer certaines mesures ou encouragent les écoles et les enseignants à prendre des actions appropriées. Elles peuvent assurer que les écoles reçoivent toute information et documentation pertinente pour prendre des mesures et des actions nouvelles additionnelles, et elles peuvent faciliter ou allouer des fonds supplémentaires pour des projets de pilotage et d'innovation, par exemple dans le cadre des programmes européens. Le rôle le plus actif est recommandé à cet égard. Pour la dissémination de l'information et de la documentation pertinente les autorités devraient établir et maintenir des centres de savoir nationaux et régionaux d'inclusion scolaire. Ces centres peuvent être liés au centre de savoir européen recommandé ci-dessous et à son réseau de centres nationaux et régionaux.

6.3 Appui de l'Union européenne

Depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000, le DG d'Éducation et Culture de la Commission européenne a appliqué sa Méthode Ouverte de Coordination. Sa fonction

est l'appui des États Membres, par exemple en ce qui concerne l'inclusion en éducation des élèves à (grand) risque et la réduction d'abandon scolaire précoce. Dans ce cadre, l'échange des cas intéressants, des bonnes pratiques et mesures sages entre les représentants nationaux par les 'Peer Learning Activities' (Activités d'apprentissage entre pairs) est le plus important. En outre, la Commission et les représentants nationaux cherchent et élaborent des indicateurs communs comme les indicateurs appliqués par EUROSTAT pour l'abandon scolaire précoce.

À part la Méthode Ouverte de Coordination, l'UE a géré plusieurs programmes de fonds à moyen terme pour des projets de pilotage et d'innovation. Evidemment, des buts concernant l'inclusion en éducation étaient inclus dans un certain nombre de programmes, comme le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, le programme de cadre RESEARCH, FSE, PROGRESS, le programme de développement régional, DAPHNE, CULTURE et YOUTH.

Le dernier point discuté quant aux responsabilités européennes concerne les rôles statutaires possible de l'UE. Comme dit ci-dessus, l'UE pouvait avoir des responsabilités statutaires en ce qui concerne la réduction d'abandon scolaire précoce et l'inclusion des élèves tsiganes en éducation générale.

6.3.1 La Méthode Ouverte de Coordination

'Peer learning' apparaissait être un mécanisme formatif très intéressant quant aux bonnes pratiques et mesures sages. En ce sens, le rapporteur a recommandé que les 'peer learning activities' soient continuées et intensifiées en termes de participation et dissémination. La participation des régions dans les pays avec un système décentralisé pouvait améliorer le processus et la dissémination fonctionnelle des bonnes pratiques et mesures sages.

En plus du 'peer learning' le rapporteur a recommandé de renforcer la base de savoir sur l'inclusion en éducation sur le plan européen. Tous les acteurs pertinents devaient avoir un accès ouvert et facile aux indicateurs comparatifs, aux études de cas intéressantes, aux évaluations nationales et régionales révélatrices, aux autres 'evidence-based' (bases de références) matériaux et publications, aux outils convenables et aux protocoles appliqués. Les matériaux devraient être disséminés et disponibles sous des formats appropriés. Ainsi, le rapporteur a recommandé que la Commission établisse un centre de savoir sur l'inclusion en éducation, en coopération avec des centres de savoir nationaux et régionaux.

6.3.2 Programmes de l'UE

A deux exceptions près, les programmes de l'UE incluent des priorités concernant l'inclusion en éducation. L'exception première regarde le programme RESEARCH dans lequel on a inclus ce point sous ceux plus généraux de la société civile. Dans ce cadre, des projets de recherche sur l'inclusion en éducation ont reçu des fonds européens à moyen terme. L'autre exception a trait à LEONARDO DA VINCI, partie relative à la formation et à l'éducation professionnelle du programme LIFELONG LEARNING (apprentissage tout au long de la vie). Par rapport à la concentration apparente d'abandon scolaire précoce dans ce type de formation et d'éducation, le rapporteur a recommandé que des projet de pilotage et d'innovation ayant pour but la réduction d'abandon scolaire précoce aient une priorité claire dans ce programme LEONARDO et que les écoles etc. soient être encouragées à répondre à cette priorité.

En plus, le rapporteur a recommandé d'utiliser les moyens européens le mieux possible. La liste des projets choisis pouvait montrer des applications et projets acceptés trop modestes dans le domaine de l'inclusion en éducation. Ce serait contraire aux priorités déclarées publiques.

6.3.3 Rôles statutaires de l'UE ?

Après sept ans, il est clair que les politiques et les mesures de réduction de l'abandon scolaire précoce de moitié entre 2000 et 2010, préconisées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, restent, avec des exceptions, ineffectives dans les États Membres de l'UE. Le rapporteur a recommandé que l'UE et les États Membres reconsidèrent l'accord de 2000, en assignant à l'UE un rôle statutaire dans ce cadre. Le rôle statutaire devrait assigner à l'UE et à la Commission l'autorité de proposer et de négocier les buts de la réduction, de contrôler le progrès et les effets des mesures de réduction, et d'adapter les plans et mesures inappropriés.

Sur un autre point un rôle statutaire nouveau suivrait du jugement 'landmark' de la Cour européenne des Droits de l'Homme de Novembre 2007. La Cour a jugé contre les écoles spéciales pour les enfants tziganes. Depuis cette époque cette pratique n'est plus acceptable par les pays européens. Le personnel de la Commission est en train d'élaborer les implications du jugement 'landmark'. Le rapporteur a recommandé que l'UE accepte sa responsabilité apparente dans ce cadre et sa responsabilité statutaire contre les écoles spéciales discriminatoires pour les enfants tziganes, et éventuellement aussi contre des écoles comparables pour les enfants d'autres minorités sociales et culturelles.