

Monographie pays

L'Espagne

Alejandro Tiana Ferrer¹

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 Professeur d'éducation comparée à l'université nationale d'enseignement à distance, Madrid, ancien secrétaire d'Etat à l'Education d'Espagne. Cette note n'engage que son auteur.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien de :



I. Structure générale du système éducatif

Les principes fondamentaux du système éducatif espagnol, définis par la Constitution de 1978 et développés par la suite par plusieurs lois sur l'éducation, sont les suivants :

- droit à l'éducation pour tous ;
- liberté d'enseignement et de création de centres d'enseignement ;
- plein développement de la personnalité humaine dans le respect des principes démocratiques de vie en commun et des droits et libertés fondamentaux ;
- droit des parents à ce que leurs enfants reçoivent la formation religieuse et morale en accord avec leurs propres convictions ;
- participation et intervention de tous les secteurs concernés dans la programmation générale de l'enseignement et dans le contrôle et la gestion de tous les établissements soutenus par des fonds publics (réalisés par l'intermédiaire des conseils scolaires) ;
- autonomie des universités.

Le système éducatif espagnol est structuré de la façon suivante.

- **Enseignement préélémentaire (*infantil*)**: il est divisé en deux cycles, de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans, qui sont dispensés dans les écoles maternelles, bien que le second cycle, gratuit mais pas obligatoire, soit généralement proposé dans les écoles d'enseignement primaire (*colegios de educación primaria*). Les taux de scolarisation au deuxième cycle sont très élevés : en 2009, ils étaient supérieurs à 98 % aux âges de 3, 4 et 5 ans, mais descendaient à 35 % à l'âge de 2 ans. En 2009-2010, l'enseignement maternel comptait 1 822 142 élèves, en incluant les élèves des 20 619 centres de premier cycle agréés par les administrations de l'éducation (il en existe d'autres non agréés) et de deuxième cycle.

- **Enseignement élémentaire** : il dure six ans (de 6 à 12 ans) et est divisé en trois cycles. Les élèves qui n'atteignent pas les objectifs peuvent redoubler une fois au cours de cette étape. L'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire obligatoire forment l'enseignement de base, de caractère obligatoire et gratuit. En 2009-2010, 2 702 415 élèves étaient scolarisés dans 14 005 établissements.

- **Enseignement secondaire obligatoire (ESO)** : il dure quatre ans (de 12 à 16 ans). Néanmoins, les élèves qui n'atteignent pas les objectifs peuvent redoubler deux fois au cours de cette étape et prolonger leur scolarité jusqu'à l'âge de 18 ans. Si la plupart des matières sont communes, la quatrième année a toutefois un caractère d'orientation et propose plusieurs matières optionnelles. Les élèves qui atteignent les objectifs de cette étape reçoivent le diplôme (*Graduado*) d'enseignement secondaire obligatoire, qui permet d'accéder au baccalauréat et à l'enseignement professionnel de niveau moyen. Ceux qui n'obtiennent pas le diplôme reçoivent un certificat de scolarité. En 2009-2010, 1 793 205 élèves étaient scolarisés dans 7 389 établissements.

- Préparation du **baccalauréat** : le baccalauréat se prépare en deux ans et comporte trois branches : sciences et technologie, humanités et sciences sociales, et arts. Les élèves étudient un tronc commun plus d'autres matières propres à chaque branche. Ceux qui réussissent toutes les matières obtiennent le diplôme du baccalauréat, qui permet d'entrer à l'université après passage d'un examen d'accès et d'accéder à l'enseignement professionnel de niveau supérieur. En 2009-2010, 608 428 élèves étaient inscrits dans 4 444 établissements et 40 915 autres suivaient des cours à distance.

- **Enseignement professionnel** : le système éducatif offre **deux niveaux** d'enseignement professionnel réglementé, le niveau moyen et le niveau supérieur. On accède au premier niveau après l'ESO et au second après le baccalauréat. De plus, les autorités du travail proposent des cours de formation à l'emploi et de la formation continue pour les travailleurs. Récemment, des programmes de « qualification professionnelle initiale » pour les jeunes de plus de 15 ans n'ayant pas obtenu le diplôme d'ESO ont été introduits. Pour accéder à l'enseignement professionnel des niveaux moyen et supérieur, il est nécessaire d'avoir obtenu le diplôme préalable correspondant (voie habituelle) ou bien de réussir des examens d'entrée spécifiques. Les diplômes proposés (de technicien et de technicien supérieur) sont adaptés au système national de qualifications. Ils ont une structure modulaire qui comporte des périodes de formation dans des centres de travail. Les études de formation professionnelle sont historiquement peu développées en Espagne, bien que leurs effectifs aient enregistré une hausse continue pendant la dernière décennie. En 2009-2010, l'enseignement professionnel de niveau moyen comptait 271 330 élèves dans 2 619 établissements et 5342 apprenants à distance. L'enseignement professionnel de niveau supérieur dénombrait 245 179 élèves dans 2 125 établissements et 12 659 apprenants à distance.

- **Enseignement universitaire** : la structure des études universitaires a récemment changé pour s'adapter au Processus de Bologne. Toutefois, de nombreux diplômes de *diplomado* (bac +3) et de *licenciado* (bac +5) existent encore. Les nouveaux diplômes proposés sont ceux de licence (*grado*), master et doctorat. Leur approbation requiert l'agrément de l'Agence nationale d'évaluation de la qualité et d'accréditation (ANECA). En Espagne, il y a 75 universités, dont 50 publiques et 25 privées. En 2009-2010, le nombre d'étudiants universitaires était de 1 404 115 au total.

- **Formation des adultes** : elle concerne les personnes âgées plus de 18 ans qui veulent avoir la possibilité d'acquérir, actualiser, compléter ou élargir leurs connaissances et aptitudes pour leur développement personnel ou professionnel. Des possibilités diverses sont organisées de façon différente : enseignement formel conduisant à un diplôme (enseignement obligatoire ou post-obligatoire), formation continue professionnelle et éducation des adultes non réglementée. Seulement, les formations du premier type doivent respecter certaines règles en cas de préparation à un diplôme officiel. En 2009-2010, le nombre d'adultes dans l'enseignement formel était de 243 287 et 211 552 suivaient une formation non formelle (chiffre ne prenant

pas en compte un grand nombre de personnes en formation dans beaucoup d'institutions non formelles). La formation continue est financée à hauteur de 6/7^e par des cotisations des entreprises et pour 1/7^e par les salariés. En 2010, le budget total de la formation des adultes s'élevait à plus de 2,571 milliards d'euros. Environ la moitié de ce budget est gérée par les collectivités autonomes, l'autre moitié étant gérée au niveau national par une commission tripartite (représentants du ministère du Travail, des syndicats de salariés et des organisations patronales. Chaque salarié a droit à la formation, qui peut être dispensée par des plans de formation des entreprises ou par des plans individuels. En principe, les offreurs de formation doivent respecter des règles de mise en concurrence pour pouvoir recevoir un financement public.

L'Espagne a une structure politique très décentralisée, tout comme l'enseignement. Le gouvernement central possède un ensemble limité, bien qu'important, de responsabilités exclusives en matière d'éducation, parmi lesquelles : a) l'organisation générale du système éducatif ; b) l'organisation générale de l'enseignement, afin d'assurer le droit de tous à l'éducation ; c) l'établissement des enseignements minimums (tronc commun) ; d) la réglementation des conditions d'obtention, de délivrance et d'homologation des diplômes universitaires et professionnels reconnus au niveau étatique ; e) la haute inspection et d'autres pouvoirs permettant de garantir que les pouvoirs publics remplissent leurs obligations.

Les 17 communautés autonomes sont, quant à elles, chargées de réglementer et d'administrer l'enseignement dans toute son extension, à tous les niveaux, dans toutes ses modalités et spécialités, sans préjudice des compétences susdites de l'État. Certaines d'entre elles ont récemment adopté leurs propres lois sur l'éducation, dans le cadre de la législation étatique et en développant leurs propres compétences.

Par conséquent, on peut parler d'un système éducatif unique pour toute l'Espagne (la même structure, les mêmes diplômes et un tronc commun de 65 % des programmes scolaires) comportant des diversités territoriales. La coordination des politiques éducatives est assurée par la Conférence de l'éducation, qui réunit le ministre de l'Éducation et des conseillers (ministres régionaux) en éducation appartenant aux communautés autonomes, et dont plusieurs commissions se chargent du fonctionnement ordinaire, ainsi que par le Conseil général de politique universitaire.

Malgré la décentralisation politique, les écoles ont toujours eu une autonomie limitée, quasi exclusivement réduite à certains aspects des programmes d'études et à certains aspects économiques. La loi organique sur l'éducation (*Ley Orgánica de Educación – LOE*) de 2006 a renforcé l'autonomie scolaire et, actuellement, certaines communautés autonomes développent d'ambitueuses politiques éducatives dans ce sens. Les universités jouissent d'une grande autonomie.

Pour s'assurer que les compétences étatiques sont respectées, le ministère de l'Éducation s'appuie sur la Haute inspection, qui a pour finalité essentielle de vérifier

que la législation élaborée par les communautés autonomes respecte la légalité étatique. La Haute inspection n'est pas un service ordinaire d'inspection des établissements, des professeurs et des élèves, car ces tâches incombent aux communautés autonomes, qui disposent pour ce faire de leurs propres inspecteurs.

L'évaluation du système éducatif est une compétence partagée. Elle est effectuée par l'**Institut d'évaluation**, qui appartient au ministère de l'Éducation, en coopération avec les organismes ou agences responsables de l'évaluation des communautés autonomes. L'Institut d'évaluation coordonne la participation espagnole aux études internationales et la réalisation des évaluations générales de diagnostic, qui constituent un mécanisme de suivi de la qualité, tandis que les organismes des communautés autonomes développent leurs propres plans d'évaluation sur leurs territoires respectifs. L'évaluation et l'assurance de la qualité dans le domaine des enseignements universitaires relèvent de l'Agence nationale d'évaluation de la qualité et d'accréditation (ANECA).

L'héritage de la période franquiste et le consensus atteint pour éliminer les conflits au cours de la période de transition vers la démocratie expliquent la place importante de l'enseignement privé constatée en Espagne. Les établissements se divisent en trois réseaux : les établissements publics, qui sont financés et gérés par les communautés autonomes ; les établissements privés conventionnés, qui reçoivent des fonds publics pour offrir un enseignement gratuit et doivent en échange respecter certaines conditions concernant l'accès des élèves et la participation à la direction des établissements ; et les établissements privés, qui dépendent exclusivement de leurs propriétaires et ne reçoivent aucun financement public.

Pour l'année 2008-2009, les pourcentages d'élèves dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé étaient les suivants :

Niveau	préélém.	élémentaire	ESO	bac	professionnel	universitaire
Étab. publics	63,9	67,2	65,9	73,8	76,8	85,5
Étab privés conventionnés	25,0	28,9	30,5	10,2	19,2	3,9*
Étab privés	11,1	3,9	3,6	16,0	4,0	10,6

* Ce pourcentage correspond aux établissements appartenant aux universités publiques

Le nombre minimum d'heures de cours dans les écoles publiques est de 833 par an dans l'enseignement primaire et de 979 dans l'ESO. La semaine est de respectivement 25 et 30 heures de cours, bien que beaucoup d'écoles privées proposent des activités complémentaires.

En 2008, le nombre moyen d'élèves par professeur (taux d'encadrement) était de 13,1 dans l'enseignement primaire et de 9,8 dans l'ensemble de l'enseignement secondaire

(10,3 en ESO et 8,7 pour le baccalauréat et l'enseignement professionnel de niveau moyen). L'enseignement primaire enregistrait une moyenne de 19,7 élèves par classe dans les écoles publiques et de 24,4 dans les écoles privées, contre respectivement 23,6 et 26,2 dans l'ESO. Il convient de signaler que durant la dernière décennie, en conséquence de l'immigration, la proportion d'élèves étrangers a considérablement augmenté, ce qui a contraint à adopter des mesures spécifiques pour satisfaire leurs besoins particuliers.

En maternelle et à l'école élémentaire, les cours sont donnés par des « maîtres », qui sont depuis 2006 titulaires d'un diplôme de licence (*grado*). Les différents types d'enseignements du secondaire sont dispensés par des enseignants qui possèdent une licence (*grado*) dans un domaine particulier et ont ensuite effectué un « master en formation du professorat ». Des lignes directrices communes au niveau étatique encadrent la conception des diplômes de maître (*magisterio*) et de master, dont les caractéristiques finales relèvent de la responsabilité des universités.

Les professeurs de l'enseignement privé sont directement recrutés par les directeurs des écoles. Les salaires de ceux qui travaillent dans des établissements conventionnés sont directement versés par les communautés autonomes, les différences salariales étant par conséquent inexistantes entre les établissements conventionnés d'un même territoire.

Les professeurs de l'enseignement public sont recrutés à travers un système de concours organisé par chaque communauté autonome, dont les règles sont communes à toute l'Espagne. Ce sont des fonctionnaires publics et ils ont un statut similaire dans les différentes communautés autonomes, bien qu'avec des différences de salaires. En 2008, le salaire moyen en début de carrière était de 37 172 dollars en parité de pouvoir d'achat (PPA) dans l'enseignement primaire et de 42 440 dollars PPA dans l'enseignement secondaire. En fin de carrière, le salaire des premiers avait augmenté de 41 % et celui des seconds, de 40 %.

Les directeurs des établissements publics sont sélectionnés par un concours dans lequel ils doivent présenter un projet de direction, par des commissions composées de représentants de l'administration de l'éducation, de représentants du professorat de l'établissement et d'autres membres du conseil scolaire correspondant. Après la sélection, ils doivent suivre un programme de formation initiale organisé par l'administration éducative. Ils nomment les autres membres de l'équipe dirigeante. Leur mandat a une durée de quatre ans et peut être renouvelé moyennant évaluation positive de leur travail.

En 2008, un professeur consacrait à l'enseignement une moyenne de 880 heures par an dans le primaire, de 731 heures dans le secondaire obligatoire et de 693 heures dans le secondaire post-obligatoire. En rapportant le salaire au temps de travail, les professeurs espagnols ayant 15 ans d'ancienneté percevaient 49 dollars en PPA par heure d'enseignement primaire, 66 par heure d'ESO et 71 par heure d'enseignement secondaire post-obligatoire.

En 2007, en Espagne, les dépenses d'éducation représentaient 4,8 % du PIB (4,2 % en dépenses publiques et 0,6 % en dépenses privées). Le chiffre est similaire à celui de l'année 2000 bien qu'avec certaines fluctuations, qui sont essentiellement dues à la variation du PIB au cours de la dernière décennie. Les dépenses annuelles par élève s'élevaient la même année à 6 138 dollars en PPA pour la maternelle, à 6 533 pour l'enseignement élémentaire, à 8 730 pour l'ensemble de l'enseignement secondaire (ESO, baccalauréat et enseignement professionnel de niveau moyen) et à 12 548 pour l'enseignement supérieur (enseignement universitaire et enseignement professionnel de niveau supérieur). Néanmoins, il s'agit de moyennes et on constate des différences appréciables entre communautés autonomes. C'est ainsi qu'en 2007, par exemple, la moyenne des dépenses par élève de l'enseignement non universitaire représentait en Andalousie 51,4 % et à Madrid 60,9 % de son montant au Pays basque.

II. Principaux résultats

Les résultats du système éducatif espagnol se sont dans l'ensemble améliorés au cours des dernières décennies, même s'il existe encore certains problèmes à résoudre. Lorsqu'on parle de résultats, il convient de différencier plusieurs catégories.

Niveau de formation, diplômes et poursuite d'études

L'Espagne a une population adulte dont le niveau de formation est inférieur à la moyenne de l'OCDE : seuls 51 % des Espagnols âgés de 25 à 64 ans possédaient, en 2008, un diplôme d'enseignement secondaire supérieur, face aux 71 % de l'OCDE. Toutefois, le trait le plus frappant de cet indicateur est son rythme rapide de progression, puisque le chiffre était seulement de 29 % pour le groupe des 55-64 ans, alors qu'il atteignait 65 % pour les 25-34 ans.

On observe aussi une augmentation du niveau d'études dans l'enseignement supérieur, également dit tertiaire. En 2008, le taux net d'accès atteignait 63 %, répartis entre le niveau tertiaire de type A, c'est-à-dire universitaire (41 %), et le type B, c'est-à-dire d'enseignement professionnel de niveau supérieur ou équivalent (22 %). Le chiffre global a peu augmenté entre 2000 (62 %) et 2008 (63 %). Toutefois, l'accès s'est déplacé du type A (qui a diminué de 47 % à 41 %) vers le type B (qui a augmenté de 15 à 22 %), suite à la meilleure considération sociale accordée aux études professionnelles, en particulier à celles de niveau supérieur.

Les taux d'obtention de diplôme dans l'éducation secondaire supérieure sont encore inférieurs à la moyenne de l'OCDE et à celle de l'Union européenne des 19 États membres (73 % face à 80 % et 83 %). Cependant, la différence ne réside pas tant dans les programmes généraux (45 %, contre 47 % et 44 %) que dans les programmes préprofessionnels ou professionnels (38 % face à 44 et 52 %). Par conséquent, le

problème semble surtout porter sur les bas taux d'accès et d'obtention de diplôme dans l'enseignement professionnel. Bien que l'écart avec les pays européens ait diminué, il ne l'a pas fait à un rythme suffisant.

Les progrès constatés dans les taux d'obtention de diplôme se sont fait plus sentir dans l'enseignement supérieur que dans le secondaire. En 2008, 29 % de la population âgée de 25 à 64 ans avait un diplôme supérieur, une proportion qui était passée de 16 % pour les personnes de 55 à 64 ans à 39 % chez les jeunes de 25 à 34 ans.

Un indicateur qui n'est pas facilement comparable avec d'autres pays est celui du diplôme de fin de l'enseignement secondaire obligatoire (ESO). En effet, tous les pays ne délivrent pas un diplôme aux élèves qui terminent l'enseignement obligatoire et ceux qui différencient les élèves qui le terminent avec succès et les autres sont encore moins nombreux. En 2007-2008, 71,5 % de la population avait obtenu le diplôme d'ESO, un taux inférieur à ce qui serait souhaitable, malgré une remontée qui faisait suite à une baisse continue de plusieurs années. Notons que le taux moyen dissimule des disparités territoriales notables, puisque la même année, le taux au Pays basque atteignait 86,9 % tandis que dans les îles Baléares, il était de 59,7 %. Par ailleurs, il faut signaler que de nombreux jeunes obtiennent ce diplôme après l'âge de 18 ans par la voie de l'éducation pour adultes, puisqu'en 2008, seuls 8,8 % de la population âgée de 25 à 34 ans n'avaient pas obtenu ce diplôme ou un autre équivalent.

Ces données s'expliquent partiellement par le taux élevé de redoublements. L'Espagne est un des pays de l'OCDE où il s'en produit le plus. Cela entraîne un retard dans les études qui conduit généralement à l'échec scolaire. En 2007-2008, seuls 58 % des élèves de 15 ans se trouvaient dans l'année correspondant à leur âge, avec une différence en faveur des filles (63 % contre 52 %).

Étant donné que le diplôme d'ESO est nécessaire pour continuer les études de baccalauréat ou d'enseignement professionnel, il n'est pas étonnant que le taux d'abandon scolaire précoce soit élevé. En s'en tenant à la définition de l'Union européenne, ce problème affectait 31,9 % de la population âgée de 18 à 24 ans en 2008, la moyenne européenne de cette année-là étant de 14,9 %. Par conséquent, le taux de scolarisation des jeunes de 15 à 19 ans, à temps complet ou partiel, est également légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE ou de l'UE à 19 (80,8 %, contre 81,6 % et 84,9 %). Le taux de scolarisation des 20-29 ans, de 21 %, est inférieur à celui de l'OCDE, de 23 %.

Le dernier des aspects relatifs à la poursuite des études est celui du taux de participation à des activités de formation (formelles et non formelles) de la part de la population adulte. En 2007, 31 % des personnes de 25 à 64 ans participaient à des activités de formation, contre 41 % en moyenne dans les pays membres de l'OCDE.

Résultats des études d'évaluation

L'Espagne réalise depuis les années 1990 différentes études nationales d'évaluation des résultats de l'éducation. De plus, depuis 2000, elle participe au programme PISA de l'OCDE, dont les données permettent d'effectuer des analyses comparatives.

Les résultats obtenus par PISA ont fait l'objet de polémiques, les médias s'y étant beaucoup intéressés. En 2000, 2003, 2006 et 2009, l'Espagne était en dessous de la moyenne de l'OCDE dans tous les domaines faisant l'objet d'évaluation. Les scores obtenus en 2009 étaient de 481 points en compréhension écrite, de 483 points en mathématiques et de 488 points en sciences. Ces scores moyens masquent une grande variété de résultats parmi les 14 communautés autonomes qui, en 2009, ont étendu leur échantillon afin d'obtenir des données comparables internationalement. Les communautés de Madrid et de Castille et Léon ont ainsi obtenu 503 en compréhension écrite, se plaçant entre les États-Unis et les Pays-Bas, tandis que les îles Canaries n'arrivaient qu'à 448 points, soit légèrement en dessous du Chili. Ces points de différence entre régions s'élevaient à 64 en sciences et à 79 en mathématiques.

L'Espagne ayant un indice socio-économique et culturel (ISEC) inférieur à la moyenne de l'OCDE, le score attendu, si cet indice était le même que celui de la moyenne de l'organisation, serait de 491 points, l'OCDE se situant à 494 points. Les résultats se trouvent donc pratiquement dans la moyenne si l'on tient compte de la situation socio-économique et culturelle des jeunes de 15 ans. En outre, le rapport entre l'ISEC et le score est parmi les plus bas de l'OCDE, ce qui indique que l'on se trouve dans un système assez équitable, une caractéristique positive donc.

L'un des problèmes observés est la faible proportion de jeunes Espagnols considérés comme très compétents par l'étude PISA. Seuls 4 % d'entre eux ont atteint en 2009 les niveaux 5 et 6 de compréhension écrite, contre 8 % en moyenne dans l'OCDE. Ils ne sont que 7 % en mathématiques (13 % pour l'OCDE) et 4 % en sciences (9 % dans l'OCDE). Au contraire, 20 % de jeunes sont classés dans les niveaux les plus faibles (inférieurs au niveau 2) en compréhension écrite, soit autant que la moyenne de l'OCDE.

Les changements intervenus au cours des dernières années se sont essentiellement manifestés dans le domaine de la compréhension écrite, où les scores ont diminué de 12 points (de 493 à 481) entre 2000 et 2009. Sur la même période, les scores en mathématiques et en sciences sont restés pratiquement stables, diminuant d'un point en mathématiques (de 484 à 483) entre 2003 et 2009 et restant identiques (488) en sciences entre 2006 et 2009. Par conséquent, l'Espagne n'a pas réussi à progresser, dans PISA, plus vite que la moyenne des pays de l'OCDE, et a même reculé en compréhension écrite. La part de jeunes ayant un niveau élevé ou faible n'a pas non plus enregistré de

variations notables. Ces données laissent penser que le niveau des Espagnols de 15 ans stagne, et qu'une impulsion est nécessaire pour progresser de manière plus déterminée.

Avantages de l'éducation

Pour compléter les résultats mentionnés, il convient de mentionner les apports de l'éducation. Les plus évidents sont ceux qui concernent l'emploi et le travail. En Espagne tout comme dans les autres pays de l'OCDE et de l'UE, le taux de chômage diminue avec l'augmentation du niveau d'éducation, ce qui est un avantage certain. Néanmoins, l'entrée dans le monde du travail se fait parfois avec un déséquilibre entre la formation acquise et le niveau des fonctions professionnelles. En Espagne, ce déséquilibre est important dans le cas de l'enseignement supérieur, puisque 44 % des jeunes de 25 à 29 ans diplômés du supérieur accèdent à un emploi de niveau CITP 4-9, contre 23 % dans l'OCDE. Ce déséquilibre est surtout dû aux caractéristiques du marché du travail mais il influence négativement la motivation quant à la poursuite d'études supérieures.

III. Principaux défis, débats et réformes actuelles

Le système éducatif espagnol affronte actuellement plusieurs défis, face auxquels il réagit en introduisant un ensemble de changements. En les regroupant en grandes catégories, on peut mentionner les suivants.

Augmentation du taux de diplômés de l'ESO

Comme on l'a indiqué plus haut, les taux d'obtention du diplôme d'enseignement secondaire obligatoire (ESO) sont plus bas qu'on le souhaiterait. Ceci s'explique en partie par le prolongement, en 1990, de la scolarité obligatoire, le diplôme qui était auparavant obtenu à l'âge de 14 ans, l'étant désormais à 16. Ce prolongement de deux ans a entraîné une augmentation du nombre de jeunes qui terminent les études obligatoires sans obtenir le diplôme correspondant. De surcroît, il n'a dès lors plus été possible de suivre une formation professionnelle de niveau moyen sans ce diplôme, sauf à passer un examen spécifique, ce qui reste une voie minoritaire. Et comme on le verra plus loin, cela influe également sur les taux élevés d'abandon scolaire précoce.

Par conséquent, l'un des objectifs fondamentaux depuis l'année 2004 consiste à augmenter la proportion de jeunes obtenant le diplôme final de l'enseignement obligatoire. Pour ce faire, trois types d'actions ont été mis en œuvre :

- La loi organique sur l'éducation (*LOE*) a introduit en 2006 une série de changements visant la détection précoce des difficultés et l'apport d'une orientation individuelle, de renfort et de soutien aux élèves qui en ont besoin, dès les premières étapes de la scolarité. En application du principe de prise en compte de la diversité,

un ensemble de mesures de personnalisation de l'enseignement ont été adoptées dans l'enseignement primaire et l'ESO.

- À partir de 2005, des programmes dits de « soutien, orientation et appui » (*PROA – Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo*) ont été mis en œuvre dans le but d'offrir un soutien supplémentaire aux élèves qui ont le plus de difficultés d'apprentissage. Dans les établissements d'enseignement secondaire, les programmes sont plus complets et plus ambitieux.
- La Conférence de l'éducation a approuvé en 2006 un ensemble d'objectifs européens et espagnols pour 2010, en suivant le mode de fonctionnement de l'UE, dans le but de fixer des objectifs éducatifs communs pour les prochaines années. Depuis, un rapport annuel rendant compte des progrès enregistrés est élaboré ; il agit comme incitation à l'action auprès des autorités d'éducation des communautés autonomes.

Cet ensemble d'actions a récemment commencé à porter ses premiers fruits. Le taux brut d'obtention de diplôme d'ESO, qui après plusieurs années de baisse, se situait en 2006-2007 à 69,3 %, remontait ainsi à 71,5 % en 2007-2008 et poursuivait son ascension pour atteindre, en 2008-2009, 74 %, soit le taux le plus élevé depuis le début du siècle. Bien qu'il soit peut-être un peu tôt pour tirer des conclusions définitives, il semble que les mesures adoptées il y a quelques années produisent des résultats.

Incorporation des compétences clés dans le programme d'enseignement obligatoire

Parallèlement à l'effort réalisé pour augmenter le taux d'obtention de diplôme, une révision des programmes scolaires a été envisagée. Le changement fondamental consistait à incorporer « huit compétences clés » au programme de base commun de l'enseignement obligatoire : compétence en communication linguistique ; compétence en mathématiques ; compétence en la connaissance et l'interaction avec le monde physique ; traitement de l'information et compétence numérique ; compétence sociale et citoyenne ; compétence culturelle et artistique ; compétence pour apprendre à apprendre ; autonomie et initiative personnelle (ces compétences correspondent aux recommandations de l'UE de 2006 et sont l'équivalent du socle commun en France). La loi organique sur l'éducation a réalisé, en 2006, ladite incorporation, avant même que ne soit formellement approuvée la Recommandation de l'UE en décembre de la même année. Les mesures d'application de cette disposition ont été prises en 2007 et son transfert dans la pratique scolaire a commencé. L'Espagne a ainsi été l'un des premiers pays européens à réaliser cette incorporation.

Toutefois, il s'agit d'un processus complexe. Le concept de « compétence » avait déjà été utilisé dans la réforme de l'enseignement professionnel des années 1990 et dans

l'élaboration des nouveaux diplômes universitaires conformes au Processus de Bologne, bien qu'avec une connotation professionnelle dans les deux cas. Mais l'incorporation des compétences clés dans les programmes de l'enseignement obligatoire ne répond pas à la culture empirique du professorat, ce qui a conduit à l'application de diverses mesures.

- En premier lieu, le ministère de l'Éducation et beaucoup de communautés autonomes ont réalisé un travail de divulgation et de formation du professorat pour faire en sorte que ces compétences soient correctement comprises. Des cours et des journées de travail ont eu lieu à de nombreux endroits.
- Deuxièmement, le ministère de l'Éducation a travaillé avec les éditeurs de manuels scolaires pour qu'ils comprennent le sens de la réforme et qu'ils l'appliquent dans leurs livres.
- Troisièmement, le ministère de l'Éducation a lancé en 2010 un programme de coopération territoriale avec les communautés autonomes (dénommé ComBas) afin d'offrir son soutien aux établissements d'enseignement dans le développement d'un programme intégrant les compétences clés. Plusieurs communautés autonomes ont créé des programmes similaires sur leurs territoires respectifs.

Pour compléter ces actions, il convient de signaler que le nouveau modèle d'évaluations de diagnostic établi par la LOE prend comme point de référence les compétences clés. Le fait d'évaluer leur degré d'acquisition sur tout le territoire espagnol en offrant des données pour les diverses communautés autonomes contribue à diffuser le concept et à proposer des modèles d'évaluation.

Cependant, l'incorporation des compétences clés provoque des débats de deux types. Les uns concernent l'opportunité d'utiliser les compétences dans l'enseignement obligatoire ainsi que les rapports qu'elles peuvent avoir avec une conception excessivement « économique » de l'éducation. D'autres portent sur les programmes et la place que les connaissances doivent occuper dans l'enseignement face à d'autres orientations possibles comme celle du développement de compétences.

En tout état de cause, il est prévisible que cet ensemble d'actions se poursuivra au cours des prochaines années. Il faudra plus de temps pour savoir dans quelle mesure les objectifs proposés seront réalisés, mais il est indubitable que des efforts sont faits pour les atteindre.

Diminution de l'abandon scolaire précoce

La baisse du taux d'abandon scolaire précoce constitue l'un des principaux défis auxquels l'Espagne a su répondre. Son augmentation était due à une combinaison de deux éléments :

a) la baisse des taux d'obtention de diplôme en enseignement secondaire obligatoire (ESO) et l'impossibilité de poursuivre des études d'enseignement secondaire supérieur sans diplôme ;

b) l'existence d'un marché du travail qui insère des personnes non qualifiées dans des secteurs tels que la construction, le tourisme et autres services, décourageant par conséquent la poursuite des études.

Bien que ce dernier facteur ne soit pas facilement abordable du point de vue éducatif, il influence notablement l'abandon scolaire précoce. La crise économique, la crise du marché immobilier et l'augmentation du chômage des jeunes font que beaucoup d'entre eux reviennent vers la formation, ce qui devrait améliorer les taux. Ce phénomène met en évidence la sensibilité du système éducatif à des facteurs qui lui sont externes et que l'on ne peut oublier.

En 2006, la Conférence de l'éducation a fait de la lutte contre l'abandon scolaire l'un des objectifs prioritaires pour les années à venir. La poursuite des études après l'éducation obligatoire est devenue un objectif central, notamment l'amélioration de l'accès à la formation pour les plus de 15 ans et la mise en place de **voies flexibles** entre les différentes offres éducatives, ainsi que des **passerelles** entre éducation et emploi. Dans ce but, diverses actions sont actuellement mises en pratique.

- La LOE a défini un nouveau type d'offre éducative, les programmes de qualification professionnelle initiale (*Programas de Cualificación Profesional Inicial*, PCPI), pour les jeunes de plus de 15 ans qui n'ont pas le diplôme d'ESO et ne l'auront pas à l'âge habituel. Ces programmes permettent d'obtenir une première qualification professionnelle et ouvrent la voie à l'insertion professionnelle dans de meilleures conditions. Ils offrent la possibilité de continuer des études de formation professionnelle, voire même d'obtenir le diplôme d'ESO. Ils sont proposés depuis l'année 2008-2009 et donnent de bons résultats.
- La loi sur l'économie durable (*Ley de Economía Sostenible*, LES) de 2010 a introduit certaines modifications dans la structure de l'enseignement professionnel dans le but, d'une part, de faciliter le passage du niveau moyen au niveau supérieur et, d'autre part, de permettre l'obtention d'équivalences de ces études avec celles du baccalauréat et des niveaux universitaires. Bien qu'elle ne soit appliquée que depuis peu de temps, les changements ont été bien accueillis, car ils offrent des possibilités intéressantes. Tout ceci laisse augurer une augmentation de l'attrait et de la demande pour les études de formation professionnelle.
- La LOE établit la possibilité de valider et d'homologuer la formation acquise par des voies non formelles et dans le cadre de l'exercice professionnel. Ces dernières années, les autorités se sont penchées sur le processus d'homologation, dont le lancement a été annoncé et qui devrait, dans une première phase, bénéficier à environ 60 000 travailleurs.

- Plusieurs communautés autonomes ont créé de nouveaux types de bourses ou des mesures de réduction partielle du temps de travail pour les jeunes qui souhaitent approfondir leur formation afin de diminuer le coût d'opportunité des études.

Cet ensemble de mesures a suscité des débats, surtout de la part de ceux qui considèrent qu'elles entraînent une baisse du niveau exigé pour obtenir les diplômes. Il s'agit néanmoins d'une position minoritaire et le monde professionnel et des entreprises les ont accueillies favorablement. Étant donné qu'elles sont une nouveauté en Espagne, on peut s'attendre à ce que leur mise en place et leur diffusion soulèvent d'autres difficultés.

Renforcement des connaissances du XXI^e siècle : **langues étrangères et compétences numériques**

Traditionnellement, les citoyens espagnols maîtrisent mal les langues étrangères. Ces dernières années, la sensibilité vis-à-vis de ce déficit et des problèmes qu'il implique s'est accrue. La conséquence est une prise de conscience de l'importance de relever le défi de la maîtrise des langues étrangères. Cette nécessité fait l'unanimité et diverses mesures ont été adoptées, parmi lesquelles on peut souligner les suivantes.

- La Conférence de l'éducation a décidé en 2006 de mettre en œuvre un programme de coopération territoriale cofinancé par le ministère de l'Éducation et les communautés autonomes pour renforcer l'enseignement et l'apprentissage des langues étrangères. Il vise essentiellement à améliorer la formation du professorat dans ce domaine et permet à de nombreux professeurs de réaliser un séjour d'études à l'étranger. Des cours intensifs, en Espagne et dans d'autres pays, ont également été offerts à de jeunes universitaires et à des étudiants des niveaux post-obligatoires.
- Les programmes scolaires approuvés en 2007 ont encouragé l'étude d'une deuxième langue étrangère dans les enseignements primaire et secondaire. Bien des communautés autonomes, en particulier celles qui n'ont pas de langue propre, ont renforcé la présence des langues étrangères dans leurs établissements scolaires.
- Plusieurs d'entre elles ont commencé à offrir un enseignement bilingue. En ce sens, il convient de noter les efforts mis en œuvre par les communautés de Madrid et d'Andalousie. Même si ces programmes entraînent quelques difficultés, liées en particulier au manque de professeurs qualifiés pour enseigner dans une autre langue, ils stimulent l'amélioration de l'apprentissage des langues étrangères.

D'autre part, la faible présence des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les établissements scolaires a entraîné la mise en marche, en 2002, du programme « Internet à l'école », repris en 2005 par le programme « Internet dans la salle de classe » et en 2009 par le « Programme école 2.0 ». Ces programmes sont une succession d'étapes destinées à améliorer, dans un premier temps, la connec-

tivité et la dotation informatique des établissements scolaires et, ensuite, à équiper les salles de classe d'équipement numérique. Au cours de ce processus, de nombreuses activités de formation du professorat ont été mises en place ainsi que des mécanismes de coopération pour l'élaboration et l'échange de matériel d'enseignement sur support numérique. Certaines communautés autonomes, parmi lesquelles l'Estrémadure, ont été pionnières dans le développement de programmes d'introduction des TIC dans les écoles.

À l'heure actuelle, les élèves de l'enseignement primaire commencent à être équipés d'ordinateurs personnels à usage éducatif. Cette initiative devrait être étendue à d'autres niveaux. Cette initiative a suscité des débats politiques, mais aussi entre les spécialistes. Les communautés autonomes de Valence et de Madrid se sont opposées au programme proposé par le ministère de l'Éducation en alléguant une inadéquation des équipements distribués et ont préféré développer leurs propres programmes, qui n'incluent pas ces équipements et prévoient au contraire d'installer des salles informatiques. D'autre part, selon certains experts, on manque d'expérience suffisante, d'abondance de matériel et de ressources ainsi que d'enseignants ayant la formation nécessaire pour tirer le meilleur parti possible de ces moyens. Il faudrait donc adopter une stratégie plus progressive pour leur introduction. Quoi qu'il en soit, les efforts prodigués dans ce sens sont très importants, même si les effets produits ne sont pas encore aussi spectaculaires qu'on le souhaiterait.

Autres domaines de réforme

Outre les domaines signalés, qui sont indubitablement les principaux, d'autres ont aussi suscité de l'intérêt au cours des dernières années. Les domaines suivants méritent d'être mentionnés.

- **Réforme de la formation initiale du professorat.** En 2008, les nouveaux programmes d'étude des licences de « maître d'enseignement préélémentaire » et de « maître d'enseignement primaire » ainsi que celui du nouveau « master de formation du professorat d'enseignement secondaire » ont été lancés et commencent à fournir leurs premiers diplômés. Bien que la révision du modèle de recrutement et d'entrée en fonctions des nouveaux professeurs n'ait pas encore commencé, il s'agit d'un enjeu important qui sera sans aucun doute abordé dans un futur proche.
- **Implantation des nouveaux diplômes universitaires.** Suite à l'approbation d'une nouvelle législation entre les années 2005 et 2008 pour adapter le Processus de Bologne en Espagne, les universités mettent en place les nouveaux diplômes. Les dispositions relatives à leur accréditation et à leur assurance qualité sont également en cours d'élaboration. L'adoption du modèle de Bologne a soulevé des protestations de la part de certains groupes d'étudiants et de professeurs, ce qui laisse à penser que le débat pourrait rester actif au cours des prochaines années.

- **Augmentation de l'offre de places en premier cycle d'enseignement préélémentaire.** L'entrée de nombreuses femmes sur le marché du travail et la conscience de la nécessité d'offrir les meilleures conditions éducatives dès le plus jeune âge ont amené cette question au premier plan et entraîné un débat concernant le meilleur moyen de répondre à la demande croissante. Les communautés autonomes promeuvent diverses stratégies visant à y pourvoir.

- **Renforcement de l'autonomie des établissements scolaires.** Le renforcement de l'autonomie des établissements scolaires est une des principales discussions ouvertes à l'heure actuelle. La loi organique sur l'éducation a posé les bases de ce renforcement et certaines communautés autonomes ont mis en œuvre des mesures destinées à la renforcer. La Catalogne a accru le niveau d'autonomie de ses écoles en renforçant les fonctions de la direction. L'Andalousie a lié l'autonomie au développement de plans d'amélioration institutionnelle. Madrid a annoncé une augmentation considérable de l'autonomie des écoles dans les programmes et l'organisation. Dans tous les cas, les caractéristiques et les limites de l'autonomie des établissements scolaires ont engendré de vastes débats qui sont voués à se poursuivre.