

Europe de l'Est La formation professionnelle en transition

par Peter Grootings ¹

La réforme de la formation professionnelle à l'œuvre dans quatre pays de l'Europe de l'Est (Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque) n'est pas réellement une réforme systémique mais plutôt une modernisation sur le modèle ouest-européen des années 70. On peut penser que ce n'est pas ainsi qu'ils rattraperont leur retard. Cela pose aussi problème à la définition et à l'organisation de l'aide occidentale.

Les pays du Centre et de l'Est de l'Europe doivent affronter la tâche de réformer leurs systèmes de formation professionnelle en raison des besoins créés par le passage d'une économie centralisée et planifiée à une économie de marché. Il leur faut moderniser des éléments fondamentaux du système et opérer un changement structurel de son mode de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne ses relations avec le système d'emploi. Le présent article décrit la problématique de la transition en se basant sur les systèmes de formation professionnelle de Pologne, de Hongrie et des Républiques tchèque et slovaque. Pour des raisons d'espace, il ne décrit pas en détail les systèmes de formation professionnelle dans leur ensemble, mais se concentre sur les initiatives de réformes de la formation professionnelle initiale des jeunes. Celles-ci font l'objet d'un débat en particulier sur le rôle que peuvent jouer l'aide des pays étrangers et la coopération internationale. Il semble qu'il y

ait une grande continuité dans les réflexions sur la « réforme » de l'enseignement depuis les années 70 et, qu'en conséquence, on assiste actuellement davantage à une modernisation qu'à une réforme du système. Il s'en suit des problèmes pour l'aide et la coopération internationales qui, en théorie, se basent sur des notions abstraites de changement systémique et, en pratique, essaient de transplanter des expériences nationales spécifiques.

LE BESOIN DE MODERNISATION ET DE CHANGEMENT STRUCTUREL

Dans leur passage d'une économie planifiée et centralisée à une économie de marché, les pays du Centre et de l'Est de l'Europe sont aussi confrontés à la tâche de réformer leurs systèmes de formation professionnelle. Cette réforme concerne trois domaines essentiels : les changements de structure et de contenu de la formation professionnelle initiale des jeunes, la refonte d'un système d'enseignement pour adultes et, finalement, la création, à partir de zéro d'un système de reconversion sur le marché du travail. La réforme fait partie de la transformation

¹ L'auteur travaille au Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) à Berlin et a été détaché de 1989 à 1992 au programme PHARE en Pologne. Il tient à remercier le comité de rédaction de Formation-Emploi pour les remarques utiles faites sur une version antérieure, remarques qui ont, autant que possible, été intégrées à la version présente.

globale du système social, économique et politique qui a commencé en 1989 et doit être entreprise dans le cadre d'une économie dévastée, d'une grande instabilité politique, d'une grave crise budgétaire de l'Etat, d'une inégalité sociale et d'un chômage croissants, d'une administration publique dans une situation critique, et d'un manque d'information et de compréhension considérable quant au fonctionnement des systèmes de formation professionnelle dans les pays de l'Ouest.

La réforme implique l'introduction de changements fondamentaux de tous les aspects importants des trois catégories qui constituent les systèmes existants de formation professionnelle, leur structure, organisation, leur gestion et administration d'une part, leur contenu et la transmission de ce contenu, leur contrôle et leur évaluation d'autre part, et leur financement enfin. C'est cependant la nature et la logique du système lui-même qui devront avant tout être changées pour passer d'un système relativement rigide et fermé, basé sur des certitudes d'emploi imposées par l'administration centrale, à un système ouvert à la fois horizontalement et verticalement, qui prépare à l'incertitude sur le marché du travail. Il ne s'agit pas seulement, bien entendu, de changer de structures et d'institutions, mais il faut également un changement d'attitudes et de comportement de la part des principaux acteurs, y compris ceux qui n'ont jusqu'à maintenant pas été concernés par la formation professionnelle, tels que les employeurs privés et les syndicats indépendants. La réforme des systèmes de formation professionnelle est aussi intimement liée aux changements du système d'emploi (bien qu'elle ne dépende pas d'eux unilatéralement). Ils sont caractérisés par une privatisation progressive des entreprises d'état, en même temps que par la fermeture d'un nombre croissant d'entreprises et la création très hésitante de nouvelles, la plupart de taille petite ou moyenne, par des investisseurs privés. Néanmoins, en raison de l'importance du chômage des jeunes à la sortie du système scolaire dans la phase initiale de la période de transition, le système d'emploi qui se développe n'exerce presque aucune pression allant dans le sens de changements fondamentaux et structurels du système de formation professionnelle. Le nombre relativement bas d'emplois vacants peut, pour l'instant, être facilement occupé par des jeunes chômeurs qui ont un haut niveau d'éducation. La prolifération du marché de l'enseignement privé a répondu rapidement aux besoins immédiats de qualifications spécifiques au marché moderne (telles que la comptabilité, les langues étrangères, l'informatique et la gestion).

Cet article analysera la problématique de la transition de trois pays (quatre depuis 1993) : la Pologne,

la Hongrie, et les Républiques tchèque et slovaque. Ce sont des pays d'Europe centrale dont les systèmes de formation professionnelle font l'objet d'une documentation relativement fournie (voir, par exemple, les séries de rapports publiés par le CEDEFOP en 1990) et qui, en 1992, ont déjà amorcé, bien qu'à des niveaux différents, des changements dans leurs systèmes.

Il faut cependant être prudent en ce qui concerne les sources d'information disponibles. Le peu de littérature qui existe sur la formation professionnelle en Europe centrale et de l'Est est presque entièrement écrit en allemand et n'est pas de nature comparative. L'étude de la formation professionnelle dans cette région du monde est surtout de nature pédagogique et les publications qui placent ce système éducatif dans le contexte plus large de l'économie et de la société sont rares, à l'exception de travaux reliant le développement de qualifications aux changements technologiques (voir cependant Szczepanski, 1983, et Bessenyei, 1992). On dispose de recherches dans d'autres domaines proches, tels que l'organisation du travail, les marchés du travail et les relations industrielles, (voir également en France les travaux de Lowit, 1980, Dubois et alii, 1986, etc.) mais ces études n'ont que peu de liens avec la question de la formation professionnelle. Ce n'est que très récemment, et en réaction au phénomène de chômage, qu'il y a eu un intérêt croissant chez les spécialistes des sciences sociales pour les questions de formation professionnelle. Les publications sur les débats actuels sur la réforme prennent principalement la forme de communications de colloques ou de documents de politique générale dont la distribution est limitée ou restreinte, tels que les documents préparés dans le cadre des programmes d'aide internationale financés par la Communauté européenne et la Banque mondiale. Cependant, ces derniers tendent à être assez superficiels, d'une part parce qu'ils ont été écrits par des experts étrangers qui n'avaient pas d'expérience antérieure de l'Europe de l'Est, et d'autre part à cause de l'absence de moyens d'évaluation dans les pays eux-mêmes (pour la Hongrie, voir cependant Halasz et Lukacs, 1990 ; pour la Pologne, voir Grootings, 1991 ; voir aussi Dragan et alii, 1992, Mitter et alii, 1992, et Anweiler, 1993).

LES SYSTÈMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE AVANT ET PENDANT LA TRANSITION

Après la seconde guerre mondiale, tous les pays du Centre et de l'Est de l'Europe ont connu une certaine unification de leurs systèmes éducatifs suivant le

modèle soviétique (Archer, 1979) et en conséquence leurs systèmes semblent très similaires particulièrement par leur mode de fonctionnement, leur structure et leurs résultats quantitatifs. Néanmoins, des changements ont été imposés après-guerre à des systèmes qui avaient d'anciennes traditions bien à eux (Grüner, 1975). La Tchécoslovaquie, au moins dans la partie occidentale du pays, industrialisée avant la guerre, avait une longue tradition de la formation par apprentissage de type allemand, avec un double système d'enseignement théorique à l'école et d'enseignement pratique dans les entreprises. Modelé par les traditions austro-hongroises, le système hongrois combinait l'apprentissage avec les écoles techniques. Tandis qu'en Pologne, société principalement agricole avant la guerre, l'éducation était par tradition plus générale et préparait aux études universitaires, bien qu'il y ait eu aussi quelques expériences d'apprentissage à l'allemande. Les caractéristiques nationales ont continué à exister et ont donné forme aux adaptations concrètes du modèle soviétique dans chacun des pays.

En outre, dans tous les pays, des débats sur la réforme ont été programmés depuis le début des années 60, dans le but de moderniser un système de formation professionnelle qui avait été érigé pour répondre aux besoins d'une économie socialiste basée sur une industrialisation extensive. Les divers pays ont réagi différemment aux défis que leur posait la transition nécessaire pour passer à un mode de production plus intensif (Grootings et alii, 1989). La Pologne et la Hongrie ont petit à petit libéralisé leurs économies planifiées, au prix de dettes financières élevées qui elles-mêmes ont empêché une modernisation bien nécessaire (et pas seulement des systèmes de formation professionnelle) pendant les années 80. La Pologne, après une période relativement libérale dans les années 70, a souffert d'une polarisation spectaculaire qui a atteint son point culminant dans les années 80 avec la loi martiale. Après le choc de l'expérience de 1956, la Hongrie a suivi une voie plus pragmatique évitant les grands conflits sociaux. En Pologne, la libéralisation a eu pour conséquence un changement radical de dirigeants après 1989 quand Solidarnosc a pris le pouvoir. En Hongrie, on peut remarquer une bien plus grande continuité au niveau politique comme au niveau administratif. Dans les deux pays, après les années 70, une intelligentsia critique a survécu et, dans le cas de la Hongrie, celle-ci est toujours restée proche des décisions politiques. En Pologne, au contraire, l'absence de recherche critique sur les politiques a toujours été manifeste, les chercheurs occupant soit des fonctions de soutien technique à des institutions gouvernementales, soit, ce qui a reflété la polarisation de la

société en général, travaillant dans des institutions universitaires et, pendant les années 80, militant dans l'opposition. Après 1968, la Tchécoslovaquie a tenté d'optimiser le système socio-économique dominant avec ses propres ressources, évitant l'utilisation de capital étranger, mais au prix de la répression politique et intellectuelle et du déclin économique. Au début des années 90, il y a eu dans ce pays une tendance à rompre avec le passé immédiat de façon radicale. Sous l'apparence de similitudes de formes, un modèle complexe de continuité et de discontinuité a donc existé tout au long de la période d'après-guerre, et ce modèle caractérise également les présents débats et les initiatives relatives à la réforme de la formation professionnelle.

LE RÔLE DE L'ÉDUCATION DANS LA SOCIÉTÉ SOCIALISTE

Les systèmes de formation professionnelle dans les économies planifiées ont eu pour fonction de préparer les individus directement à des emplois très spécifiques de l'économie et ont été organisés de façon à ne pas passer par un marché du travail. On y est parvenu, d'une part grâce à une planification complexe et détaillée et à des procédures de répartition administrative basées sur les besoins de main d'œuvre potentiels des entreprises, ce qui implique un fort contrôle centralisé à la fois quantitatif et qualitatif, et d'autre part, grâce à des liens étroits entre les institutions éducatives et économiques à tous les niveaux (pour un bon résumé des procédures de planification, voir Bertrand, 1992). De cette manière, la majorité des jeunes gens (c'est-à-dire de 80 à 85 % de chaque groupe d'âge) étaient prédestinés à des emplois spécifiques dès qu'ils quittaient l'école primaire. Les jeunes étaient sûrs de trouver un emploi, mais cet emploi n'était pas forcément celui auquel ils aspiraient, puisqu'il dépendait exclusivement du type d'enseignement professionnel qu'ils avaient suivi précédemment. Par ailleurs, l'accès aux divers types d'établissements secondaires était, en pratique, très contrôlé sur le plan administratif (et sur le plan politique). Les jeunes qui sortaient de l'école primaire se trouvaient donc d'habitude formés pour un emploi qu'ils n'avaient pas du tout choisi à l'origine. Le système de la formation professionnelle pour adultes s'était développé sur une grande échelle tout de suite après la guerre pour pouvoir faire face au besoin pressant de scolariser un grand nombre d'adultes (pour la plupart d'origine paysanne) destinés à l'industrialisation et à l'administration. Il n'est devenu progressivement accessible qu'à ceux qui occupaient déjà des emplois pour lesquels ils n'étaient pas officiellement qualifiés. Et puisque, selon la logique de

la planification de la main-d'œuvre, ce nombre était par définition restreint, l'accès à un tel type de formation pour adultes était donc très limité. L'acquisition de nouvelles qualifications (différentes ou plus élevées) comme moyen de poursuivre une carrière professionnelle devint extrêmement difficile dès que la majorité des emplois nouvellement créés furent attribués. Les possibilités de carrière et de mobilité verticale devinrent encore plus bloquées à cause du développement parallèle de l'enseignement secondaire en tant que tel. Il n'existait pas de système de reconversion pour les chômeurs (jusqu'en 1990, les agences de l'emploi existantes avaient plus d'emplois à proposer que de chercheurs d'emploi inscrits).

Dans le contexte de cet article, il ne sera pas possible d'approfondir davantage les problèmes complexes des systèmes de formation professionnelle et de reconversion pour adultes. La réforme tout aussi nécessaire de ces deux éléments du système n'est pas encore rattachée au débat sur la formation professionnelle initiale, comme le montre l'analyse ci-dessous.

La formation professionnelle était administrativement reliée à un système d'emploi qui décourageait toutes les formes de mobilité, favorisait en termes de salaires les qualifications manuelles par rapport aux qualifications intellectuelles, basait les promotions sur des critères politiques plutôt que professionnels, pratiquait des politiques de stockage de toutes les ressources (y compris la main-d'œuvre) pour faire face aux pénuries continues typiques des économies planifiées, et opérait avec de bas niveaux de technologie et une très grande spécialisation dans la division du travail. Et ceci dans le cadre de cette économie de l'offre où les coûts, la qualité et l'efficacité n'avaient aucun rôle à jouer (à part dans quelques domaines très spécialisés de production destinée à l'exportation ou à un usage militaire). Bien que la planification de l'enseignement ait été conçue pour empêcher le fonctionnement d'un marché du travail, en pratique il y a toujours eu un niveau important de mobilité qui était en partie la conséquence du fonctionnement même des procédures de planification. Elle provenait du grand nombre d'élèves quittant le système scolaire avant son terme, du haut niveau d'insatisfaction des jeunes dans leur premier emploi et des politiques de stockage de main-d'œuvre des entreprises. Donc, même dans le contexte particulier d'un système économique planifié, les structures d'enseignement professionnel sont vite devenues dysfonctionnelles et le sont restées pendant longtemps, comme cela est décrit plus bas.

On a pu remarquer que les systèmes éducatifs ont très bien réussi à réaliser dans la société un haut degré de mobilité entre les générations, en particu-

lier pendant les premières décennies qui ont suivi la guerre, mais que couplés avec les systèmes d'emploi, ils n'ont pas pu assurer de mobilité suffisante entre les générations pour satisfaire les aspirations croissantes des plus jeunes de la société et répondre en même temps aux défis de l'économie internationale (Adamski et Grootings, 1989). Ainsi, les systèmes éducatifs (dont les systèmes de formation professionnelle constituaient de loin la partie essentielle) ont largement contribué à la stagnation et au retard croissant des sociétés. En même temps, cependant, ils ont préparé l'écroulement final du système amené (en Pologne et en Hongrie) par les jeunes générations qui quittaient l'école avec des compétences et de hautes qualifications (Adamski, 1990).

STRUCTURE ET ORGANISATION

La formation professionnelle s'est structurée et organisée selon les mêmes principes dans les trois pays. En général, les systèmes de formation se sont caractérisés par un haut niveau d'institutionnalisation : l'enseignement professionnel pour les jeunes et, dans une moindre mesure, la formation permanente pour les adultes sont petit à petit devenus partie intégrante du système scolaire public et ont été placés sous le contrôle central. Ce qui restait du système dual a de plus en plus été supprimé. C'est seulement en Pologne qu'a continué à exister un système dual de formation artisanale, contrôlé par le syndicat des artisans, préparant à des emplois d'artisans et touchant à peu près cent mille apprentis par an. En Pologne également, il existe encore à ce jour dans l'enseignement secondaire un statut « dual » des élèves (à plein temps dans un établissement scolaire public) et des apprentis (à plein temps dans une école d'entreprise sous contrat avec l'entreprise).

Tous les pays ont établi des écoles primaires à 8 niveaux (de l'âge de 6 ans à l'âge de 14 ans) et les élèves sortant de l'école primaire ont le choix entre trois types différents d'établissements secondaires : d'une part les établissements secondaires d'enseignement général, qui durent quatre ans et préparent à une certification permettant de se présenter aux examens d'entrée à l'université ; d'autre part les établissements secondaires d'enseignement professionnel long, qui associent l'enseignement général et technique, et plus précisément préparent à la certification et à une qualification professionnelle (pour un emploi d'ouvrier qualifié ou de technicien) ; et enfin les établissements d'enseignement professionnel court, qui ne préparent qu'aux diplômes d'ouvriers qualifiés, sans possibilité d'aller à l'université. Depuis le début des années 80, il existe des établissements spéciaux d'enseignement post-secondaire

qui préparent à des emplois exigeant un haut niveau d'enseignement général. En pratique, ce type d'école sert de salle d'attente aux jeunes qui ne réussissent pas à entrer à l'université tout de suite après avoir passé les examens d'entrée.

Jusqu'à la fin des années 80, les trois types d'établissements scolaires du second degré ont attiré plus ou moins le même nombre d'élèves dans tous les pays : les établissements secondaires d'enseignement général à peu près 15 %, les établissements secondaires d'enseignement professionnel ou technique long à peu près 25 % et les établissements secondaires d'enseignement professionnel court à peu près 60 %. En d'autres termes, entre 80 et 85 % des élèves qui quittaient l'école primaire entraient dans des établissements d'enseignement professionnel et la grande majorité d'entre eux n'avait en fait accès qu'aux établissements d'enseignement professionnel court qui préparaient à un emploi plutôt qu'à des études supérieures.

Depuis le début des années 60 dans tous les pays, les éducateurs insistent pour dire que :

- le nombre de jeunes entrant dans des établissements d'enseignement professionnel court est beaucoup trop élevé,
- l'enseignement professionnel est beaucoup trop spécialisé, offrant trop peu de possibilités de mobilité dans le système éducatif, et que donc, tenant aussi compte de la révolution technologique et scientifique actuelle (!),
- les filières devraient être réorganisées.

On dit aussi qu' :

- il y a un besoin d'établissements scolaires secondaires professionnels qui ne prépareraient pas directement à des métiers particuliers mais proposeraient plutôt un type d'enseignement large qui,
 - soit devrait être suivi d'une spécialisation sur le tas lors de stages de durée variable dans les entreprises et donner la base éducative à la formation permanente pendant la carrière professionnelle,
 - soit devrait offrir la possibilité de poursuivre des études professionnelles de haut niveau dans le cadre du système scolaire.

Plusieurs tentatives de réformer le système éducatif dans ce sens ont été entreprises dans tous les pays. Ces initiatives ont rencontré une forte opposition de la part des dirigeants d'entreprise et des planificateurs de main-d'œuvre, qui ont allégué que les niveaux de technologie et les formes d'organisation du travail existants ne rendaient pas nécessaires des changements radicaux dans l'enseignement professionnel puisque la majorité des emplois disponibles étaient simples et faisaient appel à plus de dextérité pratique et manuelle qu'à des facultés de compré-

hension. Ainsi, en Pologne et en Hongrie, ces idées de réforme n'ont jamais été complètement réalisées et ont été complètement bloquées pendant les années 80 par manque de ressources financières. C'est seulement en Tchécoslovaquie, avec la loi de 1984, que certaines de ces propositions ont été mises en pratique, telles que la création d'établissements professionnels au profil plus large.

GESTION, ADMINISTRATION ET FINANCEMENT

La gestion globale de la formation professionnelle a été en grande partie adaptée à l'organisation et aux concepts traditionnels d'une économie planifiée : les responsabilités des entreprises étaient données à des sous-ministères qui traitaient les problèmes de qualification et de production de la même manière administrative. Ceci a conduit à une série de problèmes structurels dans la gestion et l'administration du système de formation professionnelle.

D'abord, la structure administrative est devenue extrêmement centralisée, le pouvoir de prise de décision étant au niveau des ministères ou autres organismes centraux. La prise de décision centrale couvrait tous les éléments essentiels de l'enseignement professionnel : les nombres d'établissements, d'enseignants, d'heures et d'élèves, les programmes, les manuels et autres outils pédagogiques, et avant tout le financement.

Ensuite, les pouvoirs de décision en ce qui concerne la formation professionnelle étaient partagés entre le ministère de l'Éducation et les sous-ministères, le premier assurant la coordination globale. Le ministère de l'Éducation ou son institut de recherche se chargeaient de mettre au point et de contrôler les programmes et les manuels des disciplines générales. Les programmes et les manuels des disciplines techniques étaient mis au point par les ministères spécialisés ou leurs centres de recherche respectifs. L'institut de recherche pour la formation professionnelle avait un rôle de coordination. Cela signifiait que les établissements scolaires devaient faire face à des règlements qui émanaient de différentes autorités, dont l'orientation n'était pas toujours la même. La restructuration des responsabilités centrales fut l'une des questions les plus débattues au début des années 90, puisqu'elle était imposée davantage par la disparition des sous-ministères que parce qu'on accordait de plus en plus d'importance à la formation professionnelle : en Hongrie, le ministère du Travail nouvellement créé devint le principal responsable de la formation professionnelle (les fonctionnaires de haut niveau qui travaillaient antérieurement au ministère de l'Éducation furent simplement transférés). En

Tchécoslovaquie, à la fin de 1992 la responsabilité fut transmise au ministère des Affaires économiques. En Pologne, on s'attendait à ce que le ministère de l'Éducation nationale devienne le principal responsable. Ces changements indiquent les diverses valeurs que l'on accorde à la formation professionnelle. Ils déterminent également les possibilités de mettre au point dans l'avenir une politique commune entre l'éducation et l'emploi.

Les établissements d'enseignement professionnel étaient soit attachés à une entreprise (cette dernière ayant la responsabilité du financement de l'école, sauf en ce qui concerne le salaire des enseignants), ou gérés par les autorités éducatives locales dont le budget provenait du ministère de l'Éducation. Les entreprises avaient intérêt à avoir leurs propres écoles puisque cela leur assurait la disponibilité de main-d'œuvre, même si l'entreprise n'avait pas un contrôle total du contenu de l'enseignement, leurs dépenses étant de toute manière couvertes par le budget de l'État. Toutefois, avec l'intégration progressive de la formation professionnelle dans le système établi d'enseignement public, les entreprises ont perdu de plus en plus le contrôle de leurs écoles. Et comme elles avaient de plus en plus de responsabilités et de problèmes sur le plan financier à la fin des années 80, elles se sont intéressées de moins en moins au financement des écoles. Les tentatives faites pour trouver d'autres solutions au financement (par l'introduction de mesures fiscales favorables ou la création de fonds de formation, en Hongrie par exemple) n'ont pas connu de succès.

Ainsi, l'une des premières décisions qu'ont prise la plupart des entreprises après le changement de gouvernement a été de fermer leurs écoles, puisque, de toute manière, il y avait peu de chances qu'elles soient en mesure d'employer de jeunes ouvriers. Ceci a immédiatement conduit à une crise grave de la formation professionnelle et a forcé les autorités éducatives à assumer la responsabilité de ces écoles sans en avoir les moyens financiers. En Pologne, ceci s'est produit au moment même où l'on comprimait le budget global de l'éducation. Pratiquement toutes les entreprises ont également fermé leurs locaux destinés à l'enseignement pratique ou annulé leurs contrats avec les ateliers des écoles. En conséquence, l'enseignement professionnel est devenu presque exclusivement un enseignement théorique. Dans la plupart des pays, le gouvernement central a réagi à l'origine par une décentralisation radicale du pouvoir administratif en le déléguant aux gouvernements locaux. Toutefois, à cause du manque d'expérience et de ressources financières, ceci s'est avéré ne pas résoudre les problèmes. En outre, dans

locale et régionale, qui très souvent dépendait d'une ou de quelques grandes entreprises, s'est écroulée, laissant aux établissements scolaires, qui par tradition étaient intimement liés à ces entreprises, le soin de s'interroger sur la cause et le but de l'enseignement. Pour la formation professionnelle initiale, la période de transition a donc commencé par une crise grave.

La structure interne des établissements d'enseignement professionnel, d'une part, et la gestion traditionnelle centralisée et administrative, d'autre part, présentent maintenant les obstacles les plus difficiles à surmonter pour assouplir l'enseignement professionnel, le rendre plus actif et l'orienter davantage vers le marché. Le signe de changement le plus visible dans tous les pays (outre la décentralisation de certaines tâches de gestion qui ont été déléguées aux autorités locales) a été la décentralisation de la mise au point des programmes qui est maintenant au niveau des écoles. Néanmoins, puisque les écoles n'ont pas la possibilité de déterminer la structure des marchés locaux du travail et qu'elles ne peuvent pas non plus modifier le choix d'habitude très restreint des options qu'elles proposent (elles ne forment qu'à un nombre limité de métiers relevant d'un domaine particulier), la mise au point des programmes locaux n'a en général pas quitté les structures données, et demeure dominée par des concepts pédagogiques et détachée des besoins du marché du travail. Étant donné l'absence d'un cadre national de critères de qualifications et d'un système d'examen à l'échelle du pays (antérieurement, les moyens d'évaluation étaient limités à des questionnaires et les examens étaient organisés par les diverses écoles qui avaient leur propre intérêt à laisser les élèves réussir), la décentralisation risque aussi de créer des qualifications de nature très différente à l'intérieur des pays.

CONTENU ET TRANSMISSION

Il devient peut-être évident que le système scolaire professionnel se caractérisait par une surspécialisation à l'extrême : les établissements d'enseignement professionnel court formaient à 250 métiers différents, et les établissements d'enseignement professionnel long à presque 300. Toutefois, le problème n'était pas tant le nombre de spécialisations, mais plutôt le fait que les jeunes devaient se spécialiser presque tout de suite après être entrés dans l'école sans avoir la possibilité de changer d'orientation pendant leurs années d'enseignement. Puisque l'attribution de places dans les établissements scolaires était faite par l'administration, sans tenir compte des intérêts professionnels des élèves, ceci avait pour conséquence que beaucoup de jeunes ne finissaient

pas leurs études ou, lorsqu'ils les finissaient, cherchaient des emplois qui les intéressaient vraiment (et qui étaient d'habitude différents de ceux pour lesquels ils avaient été formés). Les entreprises trouvaient toujours un intérêt à employer ces jeunes et il y avait toujours plus ou moins moyen de les recycler. Le système de planification de la main-d'œuvre ne pouvait pas être mis en doute en tant que principe, mais on attribuait principalement son inefficacité à la spécialisation étroite de l'enseignement professionnel. Ce problème avait été perçu dans tous les pays dès les années 70, mais ce n'est qu'en Tchécoslovaquie qu'on put en 1984 élargir les options dans les écoles. On peut expliquer l'inertie dans les autres pays par le manque de ressources financières et la réorganisation en cours des sous-ministères pendant les années 80. Celle-ci eut pour conséquence qu'il fut de plus en plus difficile de déterminer qui devait être responsable de la définition des profils des écoles et de la mise au point des programmes. Par ailleurs, comme il a été mentionné plus haut, les dirigeants d'entreprise n'étaient pas dans l'attente d'une moindre spécialisation de l'enseignement professionnel.

La formation professionnelle était constituée de trois subdivisions : l'enseignement général, l'enseignement technique théorique et l'enseignement technique pratique, ce dernier étant dispensé soit dans une entreprise, soit dans un atelier de l'école. Comme dans beaucoup de pays occidentaux, il n'a pas été simple d'établir les relations appropriées entre ces formes d'enseignement. En général, les relations entre l'enseignement général et professionnel ont été très mauvaises. L'enseignement était basé sur l'étude des diverses disciplines qui étaient enseignées de manière très traditionnelle par des enseignants spécialisés, pour la plupart formés à l'université et de sexe féminin, même pour les matières techniques. Aussi les liens entre les études théoriques et l'enseignement pratique n'étaient pas satisfaisants, ce dernier étant essentiellement organisé sous la forme de travaux pratiques au lieu d'études pratiques chaque fois que c'était possible, et même dans l'entreprise où l'élève devait être employé par la suite. Puisque les enseignants responsables de la partie pratique n'avaient pas, d'habitude, une expérience de l'entreprise, il existait très souvent au sein des écoles une véritable division entre les cols blancs et les cols bleus.

Pendant les années 80, il devint de plus en plus difficile de séparer les problèmes de contenu et de transmission de l'enseignement des problèmes financiers et administratifs. Plusieurs initiatives furent prises pour faire face aux problèmes croissants sur le plan du financement et de l'organisation qui dé-

coulaient d'une part du manque d'intérêt dont les entreprises faisaient de plus en plus preuve quand il s'agissait de s'engager dans l'enseignement professionnel, et d'autre part de l'incapacité du ministère à fournir des ressources de remplacement. La décentralisation de la mise au point des programmes a déjà été mentionnée. En Pologne, par exemple, où le gouvernement central était incapable de fournir des ressources suffisantes, en septembre 1989 une loi a été introduite pour permettre aux écoles de monter des ateliers sur une base commerciale et d'utiliser les bénéfices à la fois pour acheter de l'équipement scolaire et compléter le paiement du personnel. En 1990, 650 écoles avaient déjà installé des ateliers de ce type. Cependant, puisque les ateliers s'étaient transformés en unités de production plutôt que de remplir des buts éducatifs, ils furent fermées à nouveau en 1992. En Hongrie, les établissements scolaires furent encouragés à avoir davantage « *d'esprit d'entreprise* » et à établir des contrats de coopération avec les entreprises locales, prévoyant des cours de formation appropriés à ces entreprises en échange d'aide matérielle.

Pendant les années 80, les établissements d'enseignement professionnel ont de plus en plus souffert du manque de financement et le niveau de l'enseignement a baissé de façon spectaculaire. Les machines et l'équipement se sont usés et sont devenus complètement dépassés ; les bâtiments se sont dégradés ; les livres et les manuels dataient de 15 ou 20 ans ; les outils pédagogiques modernes n'étaient pas disponibles (en 1990, seul un nombre très restreint d'établissements disposaient d'ordinateurs individuels) ; les professeurs n'avaient pas accès aux livres de spécialité publiés récemment à l'étranger et leur profession devint progressivement l'une des plus mal payées, les enseignants des matières professionnelles se retrouvant au bas de la hiérarchie des enseignants ; les administrations scolaires manquaient de l'équipement de bureau le plus indispensable.

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX PROBLÈMES PENDANT LA TRANSITION

Dans la formation professionnelle initiale, des problèmes majeurs existaient déjà depuis les années 60 parce que les structures et les contenus n'étaient pas adaptés aux changements de l'environnement social et économique des systèmes de formation professionnelle. A la fin des années 70 et 80, d'autres problèmes sont survenus à cause du manque croissant de financement du système et des parties qui le constituaient. La modernisation nécessaire des contenus, de l'équipement, des locaux et des méthodes de transmission a encore une fois été retardée.

L'administration et le contrôle de qualité du système sont devenus peu concluants. La profession d'enseignant est devenue la moins bien payée et la moins respectée. La formation professionnelle a presque totalement perdu le contact avec ce qui se passait dans les pays occidentaux industrialisés. Au moment de la transition, le système n'a pas pu fournir les nouvelles qualifications orientées vers le marché qui étaient en demande urgente (comptabilité, gestion, langues étrangères, etc.), manque qui a été pallié par des institutions de formation privées sans que les autorités n'en contrôlent la qualité.

En ce qui concerne la formation pour adultes, dans tous les pays, après un développement initial dans le cadre du système scolaire proprement dit, ce type d'enseignement a petit à petit perdu sa position stratégique et, après les changements de la fin des années 80, est devenu presque exclusivement le domaine des institutions de formation privées. Un système de formation des chômeurs sur le marché du travail, qui n'existait pas auparavant, a été établi dans le cadre général du développement de l'infrastructure du marché du travail, et en 1992 ne fonctionnait encore pratiquement pas. Les politiques de reconversion ont été aussi freinées par le manque de certitude concernant les perspectives d'emploi existantes et futures et par l'absence de politiques réalistes pour développer l'emploi.

LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LE RÔLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'analyse ci-dessus montre clairement que l'on doit résoudre simultanément d'énormes problèmes conceptuels, politiques, financiers et d'organisation lors de la réforme des systèmes existants de formation professionnelle. Il s'agit des problèmes « internes » de la formation professionnelle, mais aussi avant tout du besoin d'établir de nouveaux mécanismes de médiation entre l'enseignement et le monde du travail pour remplacer les anciens mécanismes administratifs. La coopération internationale et l'aide étrangère ont donc un rôle important à jouer. Toutefois, leur utilité et leur impact dépendent en grande partie de la façon dont les principaux acteurs des pays respectifs définissent les difficultés réelles et débattent de la politique à adopter, et, en ce qui concerne les donateurs, d'une compréhension élémentaire des problèmes auxquels ils sont confrontés. Bien que tous les pays connaissent les mêmes problèmes fondamentaux liés au défi que pose un changement de « système », la situation actuelle

semble en même temps très marquée par les caractéristiques nationales. En fait, ces dernières dominent largement les débats qui ont lieu entre les acteurs au niveau des nations aux dépens de changements systémiques. Les donateurs, au contraire, opèrent d'habitude sur la base d'une notion plutôt abstraite de changement de système (ou économie de marché) et ne savent pratiquement rien sur les manières dont fonctionnait le système antérieur ni sur les traditions et caractéristiques nationales des divers pays.

Les pays occidentaux ont montré un grand empressement à fournir de l'aide pour adapter les systèmes de formation professionnelle. Les pays d'Europe centrale ont de leur côté montré un grand désir de recevoir une aide de ce type. Toutefois, l'adéquation entre les besoins perçus et les offres disponibles n'a pas été sans problèmes.

Il est clair que les besoins d'aide étrangère exprimés à l'origine ont été très influencés par les effets du manque de financement de la formation professionnelle pendant les années 80 : il s'agissait essentiellement de besoins matériels formulés par les institutions éducatives en termes d'équipement moderne (des ordinateurs individuels), de livres et autres outils pédagogiques, et de fournitures de bureau. Toutefois, la plupart des pays occidentaux ont été très réticents à fournir simplement de l'équipement et du matériel sans avoir une idée générale des projets globaux de réforme. En fait, ils se sont avérés plus intéressés à ce stade par l'envoi d'experts et l'organisation de cours sur la « *transition pour passer à une économie de marché* ».

Les divers pays continuent donc à fournir une forme d'aide particulière. Bien que chaque pays ait établi dans ce but sa propre structure, on peut dire que les programmes bilatéraux d'aide consistent essentiellement en des cours et de l'aide technique, plutôt qu'en investissements ou en mise au point de politiques à long terme. Ceci reflète le fait que l'assistance bilatérale se laisse généralement guider par les exportations des réalisations nationales dans le domaine de l'enseignement (allant de cours individuels à des modèles de systèmes éducatifs).

Les programmes de réforme structurelle à moyen terme reçoivent l'aide du programme communautaire PHARE et de la Banque mondiale qui, sous certaines conditions et comme elle le fait dans les pays en voie de développement, accorde des prêts pour le financement de programmes de réforme de l'enseignement. Tandis que la Tchécoslovaquie et la Pologne ont longtemps été réticentes à demander des prêts à la Banque mondiale pour le financement de réformes de l'enseignement (et le sont encore en ce qui concerne la formation professionnelle), la Hongrie l'a fait dès le début, à la fois pour la formation initiale des jeunes et pour celle des adultes sur le marché du travail.

Organisation de l'aide internationale

Dans le but d'accroître l'efficacité de l'aide étrangère, les 24 pays de l'OCDE ont demandé en été 89 à la Commission de la communauté européenne d'établir une structure internationale de coordination que l'on appelle maintenant le G24. Les représentants des pays du G24 se rencontrent régulièrement pour s'informer respectivement sur l'aide apportée et les besoins d'aide. La Communauté européenne sert de secrétariat au groupe. Séparément, la Commission a lancé son propre programme d'aide appelé PHARE (dont les initiales correspondent à « Aide à la restructuration économique en Pologne et en Hongrie »), géré par un service nouvellement créé qui a un budget de plusieurs centaines de millions d'écus par an et par pays. Le programme communautaire PHARE, qui a rapidement été étendu à tous les autres pays d'Europe du Centre et de l'Est (sauf à l'ancienne Union Soviétique pour laquelle un programme séparé du nom de TACIS a été créé), négocie avec les gouvernements respectifs les zones prioritaires et les programmes concrets qui doivent être financés (sous la forme de subventions) dans le cadre du programme, et administre la mise en œuvre des programmes. La restructuration du marché du travail et de la formation professionnelle initiale sont devenues partie intégrante des programmes PHARE, mais ont toutefois fait l'objet de l'attribution de ressources relativement modestes. PHARE a pour but l'aide structurelle et à moyen terme. L'activité de coordination du G24 est généralement considérée comme décevante, ce qui est principalement dû au fait que les divers pays sont réticents à intégrer leur aide bilatérale dans des programmes anonymes multilatéraux. Une partie de l'initiative de PHARE a été la création de la Fondation européenne pour la Formation qui devrait se charger de la distribution des programmes d'aide à la formation. Bien qu'elle soit déjà établie par une décision du Conseil de l'Europe en 1991, la Fondation n'a pas commencé à fonctionner à cause de problèmes non résolus d'installation de plusieurs institutions européennes, dont le Parlement européen.

Les pays receveurs ont néanmoins dû faire face à de considérables problèmes d'organisation pour gérer les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'aide étrangère. Ils n'ont pas disposé de moyens de coordination, de développement et de mise en œuvre des programmes. Par ailleurs, les diverses institutions éducatives (des écoles aux divisions ministérielles) n'ont pas été préparées à l'approche commerciale de beaucoup de leurs partenaires étrangers, qui voyaient en l'Europe de l'Est un nouveau marché prometteur. Le développement même de moyens permettant de gérer l'aide étrangère, a donc fait partie des phases initiales de cette aide.

Les nouveaux gouvernements n'ont pas non plus été préparés à mettre au point leurs stratégies éducatives à moyen et long termes (la réforme de l'enseignement n'a de toute façon pas reçu une très haute priorité à l'origine) et, comme on l'a mentionné ci-dessus, ces gouvernements ont tendance à revenir aux plans de réforme qui n'ont pas été satisfaits il y a vingt ans et qui avaient pour but :

- de moderniser les programmes et les installations éducatives,
- d'étendre l'enseignement secondaire général et de fermer petit à petit les établissements d'enseignement professionnel court et,
- de développer des formes tertiaires non universitaires d'enseignement professionnel.

Les présentes initiatives de réforme concernant la formation professionnelle risquent de la faire complètement disparaître du niveau secondaire sans avoir la garantie qu'il y aura des entreprises capables de l'internaliser.

Le principal souci de ceux qui établissent la politique éducative en Pologne et en Hongrie actuellement (outre la crise à gérer au jour le jour) semble être d'effectuer les réformes, qui ont été retardées antérieurement pour des raisons politiques et financières. En Hongrie, cela se passe avec le soutien d'une infrastructure de recherche expérimentée et sous la protection politique de personnages qui occupaient déjà des positions clefs dans les années 80. En Pologne, presque toutes les institutions de recherche liées au ministère de l'Education nationale ont été fermées par les nouveaux gouvernements, et les postes de responsabilité politique et administrative ont été occupés par plusieurs séries de nouveaux individus. En Tchécoslovaquie, au contraire, bien que ce pays doive comme les autres gérer la crise, le premier souci a été de mettre fin aux mesures de réforme idéologique qui ont été introduites par la loi de 1984. Les instituts de recherche liés aux ministères, après un changement de responsables, continuent à jouer leur grand rôle traditionnel dans la préparation et la mise au point d'une politique. Toutefois, toutes les initiatives prises jusqu'à maintenant sont essentiellement liées aux problèmes « internes », très débattus depuis longtemps, de la formation professionnelle dans le système éducatif : les structures, les contenus et les méthodes de transmission, ainsi que le rôle des enseignants (Halasz, 1986 ; Zielinska, 1992). Ceci reflète le rôle prépondérant des éducateurs dans le débat présent, et parmi eux tout particulièrement celui des enseignants professionnels formés à l'université. C'est la seule catégorie d'acteurs qui reste après la disparition des groupes autrefois influents des planificateurs et des dirigeants d'entreprise. Les nouveaux chefs d'entreprise et syndicats

ne sont pas encore bien organisés et sont réticents à s'engager dans des affaires de formation professionnelle. En somme, il semble donc y avoir plus de continuité que de changement, et certainement plus de modernisation que de réforme fondamentale.

Les programmes étendus d'aide internationale financés par la Communauté européenne et la Banque mondiale soutiennent ce type de changement, finançant pour ainsi dire une adaptation du passé plutôt qu'une préparation à l'avenir. Par ailleurs, rien n'indique encore que les trois subdivisions de la formation professionnelle (pour les jeunes, les adultes et les chômeurs) soient traitées de façon cohérente dans le cadre d'une conception globale unique de la formation professionnelle.

On reconnaît toutefois de plus en plus qu'à ce stade d'incertitude et d'ouverture, l'aide étrangère ne devrait pas se préoccuper de la réalisation de structures éducatives mais devrait principalement viser à aider les pays à se donner les moyens de mettre au point eux-mêmes des politiques nationales à tous les niveaux de la société, ces moyens devant être pleinement intégrés aux réseaux internationaux existants. Ces derniers doivent soutenir un processus progressif de réforme se basant sur l'expérience locale et se dotant d'un enseignement approprié aux nouveaux emplois. Néanmoins, cela impliquerait d'élargir le débat actuel sur les priorités éducatives. Cela impliquerait également qu'un public plus large que les autorités éducatives prenne part à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

CONCLUSION

La réforme de la formation professionnelle semble actuellement se présenter comme un projet légal et se limiter à l'établissement d'une structure scolaire qui était à la mode dans les années 60. En ce sens, les premières initiatives de réforme peuvent être considérées comme une façon de « rattraper » le monde occidental du passé. Si l'on considère les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans les systèmes occidentaux de formation professionnelle (et le grand manque d'informations à ce sujet chez ceux qui prennent les décisions en matière d'enseignement dans la plupart des pays d'Europe du Centre et de l'Est), il se pourrait bien que rattraper le passé ait pour conséquence de rester pour toujours à la traîne.

Bien que la manière dont se développera la restructuration économique demeure incertaine, il est sûr que la structure des économies occidentales des années 70 ne peut être la véritable perspective. La

question à soulever est donc de savoir si les changements introduits actuellement dans les systèmes de formation professionnelle seront suffisants pour établir les bases d'un système qui pourra répondre aux défis de l'avenir. Ceci peut exiger des pays d'Europe du Centre et de l'Est non seulement de revoir leurs concepts de réforme, mais aussi d'envisager d'autres manières de les effectuer. On a donc dit, (Halasz et Lukacs en Hongrie, 1990, et Grootings et alii en Pologne, 1992) que la réforme (au sens à la fois de la modernisation et du changement structurel) aurait peut-être plus de chances de succès si elle prenait la forme d'un processus bien organisé de changement progressif basé sur des expériences qui associeraient formation et emploi, et seraient suivies avec soin au niveau local et régional (un changement en partant du bas plutôt qu'une mise en œuvre en partant du haut) en se reposant largement sur la coopération internationale². Il se pourrait bien que les pays occidentaux et les organisations internationales impliqués dans la formation professionnelle en transition dans les pays d'Europe du Centre et de l'Est, en aient autant à apprendre sur eux-mêmes qu'ils n'en ont à enseigner aux autres.

Peter Grootings
CEDEFOP, Berlin

Traduction de l'anglais par Régine Michel

Bibliographie

- Anweiler O. (ed.) (1992), *Systemwandel im Bildungs- und Erziehungswesen in Mittel- und Osteuropa*. Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde Band 31, Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin.
- Adamski W., Grootings P. (eds.) (1989), *Youth, Education and Work in Europe*, Routledge, London and New-York.
- Adamski W. (1990), *The Polish conflict: its background and systemic challenges*. European Institute for Education and Social Policy, Paris.
- Archer M. (1979), *Social Origins of Educational Systems*. Sage, London and Beverly Hills.
- Bertrand O. (1992), *Planification des ressources humaines: méthodes, expériences, pratiques*. UNESCO: Institut International de planification de l'éducation.
- Bessenyei I. (1992), *Bildungspolitik zur Zeit der politischen Wende in Ungarn*. In Anweiler o. c. : 152-163.
- Drazan R., Hofman H-G., Zielinska K. (1992), *Berufsbildung in Osteuropa. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik* 174.

² Cette position a été reprise par l'OCDE dans son rapport récemment publié sur le marché du travail en Pologne.

Dubois P., Durand C., Gilain C. (1986), *La prise de décision dans l'industrie. Etude comparative France - Bulgarie - Hongrie*. Groupe de Sociologie du Travail, Paris.

Forschungsinstitut für Berufs- und Fachschulwesen (1990), *Neue Technologien und Anforderungen an die Qualifikation in der Entwicklung der Berufsbildung der Tschechoslowakei*. Cedefop, Berlin.

Grootings P., Gustavsen B., Hethy L. (eds.) (1989), *New Forms of Work Organization in Europe*. Transaction Publishers, New Brunswick and Oxford.

Grootings P. (1991), Modernisation of Vocational Education and Training in Poland. *European Journal of Education* 29.

Grootings P., Adamski W., Baethge M., Bertrand O., Jozefowicz J. (1993), *Training in Transition. Comparative analysis and proposals for the modernization of vocational education and training in Poland*, Cedefop/BKKK, Berlin.

Grüner G. (1975), *Berufsausbildung in den sozialistischen Staaten. Studien zur Arbeits- und Berufspädagogik*, Beltz Verlag, Weinheim/Basel.

Halasz G. (1986), The Structure of Educational Policy-making in Hungary in the 1960s and 1970s. *Comparative Education* 22.

Halasz G., Lukacs P. (1990), *Educational policies for the nineties (Theses for a new concept of state educational policy)*, Hungarian Institute for Educational Research, Budapest.

Hethy A., Hethy L. (1990), *New technologies, work organization, qualification structures and vocational training in Hungary*, Cedefop, Berlin.

Lowit T. (1980), *Autorité, encadrement et organisation du travail dans les industries des pays de l'Est européen*. Laboratoire de sociologie du travail et des relations professionnelles (CNAM), Paris.

Kaczor S. (1990), *Neue Technologien, Arbeitsorganisation, Qualifikationsstrukturen und Berufsbildung in der Volksrepublik Polen*, Cedefop, Berlin.

Mitter W., Weiss M., Schäfer U. (eds) (1992), *Recent trends in Eastern European education. Contributions to a UNESCO workshop at the Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt am Main 5-7 June, 1991*, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, Bern, New-York, Paris.

Sczcepanski J. (1983), *Employment and work in Poland*, European Center for Work and Society, Maastricht.

