



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de la culture et de l'éducation

2011/2036(INI)

4.5.2011

PROJET DE RAPPORT

sur le système scolaire européen
(2011/2036(INI))

Commission de la culture et de l'éducation

Rapporteur: Jean-Marie Cavada

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le système scolaire européen (2011/2036(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu le rapport de la Commission au Parlement européen intitulé "Le système des écoles européennes en 2009" (COM(2010)0595),
 - vu la convention portant statut des écoles européennes¹,
 - vu sa résolution du 8 septembre 2005 sur les options pour développer le système des écoles européennes²,
 - vu le règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés³,
 - vu la convention de l'Organisation des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, entrée en vigueur le 3 mai 2008 et ratifiée par l'Union européenne le 23 décembre 2010, et notamment son article 24⁴,
 - vu le rapport annuel du secrétaire général des écoles européennes présenté au Conseil supérieur lors de sa réunion des 12, 13 et 14 avril 2011 à Bruxelles⁵,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de la culture et de l'éducation et les avis de la commission des budgets et de la commission des affaires juridiques (A7-0000/2011),
- A. considérant que l'article 165 du TFUE souligne que l'UE contribue au développement d'une éducation de qualité et que son action vise à développer la dimension européenne dans l'éducation par l'apprentissage des langues,
- B. considérant que les écoles européennes (EE) permettent aux élèves d'affirmer leur identité culturelle et d'acquérir un haut niveau de connaissance des langues étrangères,
- C. considérant que les EE ne peuvent être assimilées à des écoles internationales car elles correspondent à une nécessité de scolariser des enfants dans leur langue maternelle,
- D. considérant que le mode de fonctionnement des EE n'est plus adapté aux circonstances

¹ JO L 212 du 17.8.1994, p. 3.

² JO C 193E du 17.8.2006, p. 333.

³ JO L 124 du 27.4.2004, p. 1.

⁴ <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-f.pdf>.

⁵ Réf.: 2011-02-D-39.

actuelles,

- E. constatant qu'il existe dans les écoles de Bruxelles et Luxembourg un problème de surpopulation qui nuit à la qualité de l'enseignement et empêche l'inscription d'autres enfants que ceux du personnel des institutions,
- F. considérant que le modèle d'enseignement sur lequel se fondent les EE devrait être encouragé dans les États membres,
- G. considérant la difficulté de regrouper au sein d'un même système d'enseignement des élèves issus d'horizons culturels et linguistiques différents, dont les talents et capacités peuvent être extrêmement variables,
- H. considérant qu'afin de favoriser le rapprochement et la compréhension mutuelle entre élèves, il est prévu de donner certains cours en commun dans une même langue à des classes de même niveau,
- I. rappelant que les EE sont financées par les contributions des États membres et par la contribution d'équilibre de l'UE,
- J. considérant que la crise économique a des répercussions sur le financement des EE,
- K. considérant que le nombre d'élèves sans section linguistique (SWALS) ne cesse d'augmenter,
- L. considérant que les SWALS bénéficient d'une aide à l'apprentissage dans la langue de la section linguistique dans laquelle ils sont intégrés et de cours dans leur langue maternelle, ce qui entraîne des coûts structurels importants et croissants,
- M. rappelant qu'un prélèvement spécial sur le salaire des fonctionnaires destiné notamment aux EE a été introduit en 2004,

Considérations générales

- 1. regrette que les EE soient souvent à tort assimilées à des écoles élitistes, alors qu'elles ont pour mission de délivrer un enseignement dans la langue maternelle à des élèves dont les parents peuvent être amenés à changer de lieu d'affectation ou à réintégrer leur pays d'origine;
- 2. estime que les EE devraient servir d'exemple et que l'exportation de ce modèle dans les systèmes nationaux d'éducation favoriserait la mobilité professionnelle;

Organisation et propagation du système et du baccalauréat européen

- 3. estime que les restrictions budgétaires que doivent assumer les écoles doivent s'accompagner d'un renforcement réel de leur autonomie en matière de gestion;
- 4. insiste sur la nécessité d'asseoir les EE sur une base juridique adéquate, dans le champ des compétences de l'UE, et souhaite être associé à toute réflexion menée à ce sujet;

5. exhorte le Conseil supérieur à mieux anticiper les besoins en infrastructures et à prendre des mesures permettant d'éviter les problèmes de surpopulation; invite les États membres et la Commission à favoriser le développement des écoles de types II et III;
6. encourage les États membres à promouvoir le concept d'EE sur leur territoire par la création d'établissements pilotes;
7. convie les États membres à développer des programmes scolaires communs à tous les pays de l'Union;
8. recommande aux États membres de promouvoir au sein de leur système éducatif certains concepts empruntés au système des EE afin de favoriser dès le plus jeune âge l'émergence d'une citoyenneté européenne;
9. rappelle que les titulaires du baccalauréat européen peuvent solliciter leur admission dans toute université de l'UE et demande instamment aux États membres de veiller au respect des dispositions y afférentes;
10. encourage le développement de jumelages entre EE et écoles nationales;

Aspects budgétaires

11. constate que les recettes stagnent ou diminuent, notamment en raison des inscriptions provenant des organismes sous contrat ou des familles hors institutions communautaires qui sont désormais refusées faute de places;
12. prend acte de la nécessité de rationaliser les coûts de gestion de ces écoles, mais souligne que les tentatives de juguler les dépenses ne doivent pas remettre en question les principes fondamentaux sur lesquels repose le concept d'EE, tels que l'enseignement dans la langue maternelle, par des locuteurs natifs;
13. demande à la Commission de définir sa contribution budgétaire de manière à respecter ces principes et à permettre une prise en charge adéquate des élèves aux besoins éducatifs spécifiques (SEN);
14. constate que certains États se dégagent de plus en plus de leurs obligations en matière de détachement de professeurs, en invoquant notamment l'écart entre le pourcentage d'enfants scolarisés de leur nationalité et la contribution qu'on leur demande d'apporter au budget des écoles;
15. encourage la création, dès lors que le quota d'élèves est atteint, de nouvelles sections linguistiques, afin de permettre aux SWALS de suivre un enseignement dans leur langue maternelle et d'éviter toute discrimination par rapport aux élèves d'autres sections linguistiques, tout en limitant les coûts liés au statut spécifique des SWALS;
16. souligne que les carences en personnel détaché doivent être compensées par le recrutement local de chargés de cours dont les rémunérations sont prises en charge par les écoles; demande au Conseil supérieur de veiller à ce que les États membres qui ne contribuent pas financièrement par des détachements de professeurs versent une

contribution financière équivalente au budget des écoles;

17. considère que le système de financement actuel fait peser une charge disproportionnée en matière de détachements et de fourniture d'infrastructures scolaires sur certains États membres, et demande au Conseil supérieur de réviser le modèle de financement des écoles et de recrutement des professeurs;
18. demande à la Commission de prendre des dispositions pour pouvoir définir le pourcentage du prélèvement spécial affecté aux EE;

Aspects pédagogiques

19. invite à la généralisation du recours aux langues dites véhiculaires pour l'enseignement de toutes les matières non fondamentales;
20. souligne la nécessité de faire effectuer une évaluation externe des programmes scolaires des EE;
21. souhaite que le recrutement des chargés de cours réponde à des critères d'excellence et que ceux-ci soient contrôlés par des inspecteurs;
22. réaffirme que la prise en charge des SEN reste une priorité et demande que le Conseil supérieur veille à ce que des coefficients soient appliqués à cette catégorie d'élèves lors du calcul de la taille des classes;
23. demande au Conseil supérieur d'envisager la création d'un certificat de fin d'études autre que le baccalauréat pour les élèves s'orientant vers la filière professionnelle;
24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux États membres et au Conseil supérieur des écoles européennes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Etat des lieux

La première école européenne a été créée à Luxembourg en octobre 1953 à l'instigation d'un groupe de fonctionnaires. Cette expérience éducative, rassemblant des enfants de langues maternelles différentes, a rapidement été jugée positive et c'est ainsi qu'au fil du temps ont été fondées dans différentes villes 14 écoles européennes qui, dans la nomenclature actuelle, correspondent à la catégorie des écoles dites "de type 1".

En 2010, ces écoles comptaient 22 778 élèves, dont 14 292 pour les écoles de Bruxelles et de Luxembourg, soit près de 63 % des effectifs scolaires. Entre 2007 et 2010, la population scolaire a augmenté de 8,35 %. L'ouverture de deux nouvelles écoles est prévue pour 2012, à Bruxelles et à Luxembourg.

Les élèves sont classés en trois catégories. Les élèves de catégorie I sont essentiellement les enfants des fonctionnaires et agents contractuels des institutions. Leur pourcentage est en hausse constante et ils représentent actuellement près des trois quarts de la population scolaire. Leur proportion est supérieure à 90 % dans les 4 écoles bruxelloises, où l'insuffisance des infrastructures impose une politique restrictive d'inscription pour les élèves de catégorie II (ceux qui sont admis aux conditions prévues dans les accords conclus entre les écoles et certaines organisations et entreprises) et de catégorie III (ceux dont les parents sont soumis au paiement d'une contribution scolaire). Ainsi, eu égard aux contraintes en matière de locaux, le Conseil supérieur a décidé de ne plus signer de contrats de catégorie II pour les écoles de Bruxelles.

2. Aspects pédagogiques

L'organisation pédagogique des écoles européennes prévoit que l'enseignement fondamental est donné dans la langue maternelle de l'élève. En conséquence, chaque école comprend plusieurs sections linguistiques. La répartition des cours et leur contenu sont identiques dans chaque section.

Lorsque les conditions de création d'une nouvelle section linguistique ne sont pas réunies, les élèves sans section linguistique (SWALS) sont inscrits dans une autre section linguistique et bénéficient à la fois d'un enseignement de leur langue maternelle et d'un programme spécifique de mise à niveau dans la langue de la section dans laquelle ils sont inscrits.

Afin de favoriser une véritable éducation multiculturelle, l'accent est mis sur l'étude, la compréhension et l'usage des langues étrangères. L'étude d'une première langue étrangère, aussi appelée langue "véhiculaire" (EN, DE ou FR) est obligatoire à partir de la première classe primaire. Tous les élèves apprennent une deuxième langue étrangère à partir de la deuxième année secondaire. Les cours de langue rassemblent des groupes d'élèves de nationalités différentes et sont donnés par des professeurs dont c'est la langue maternelle. Cette mixité linguistique se retrouve dans les cours d'éducation artistique, d'éducation musicale et de sport, toujours composés de groupes de sections différentes.

Autre caractéristique de l'enseignement : à l'école primaire, les « heures européennes »

hebdomadaires rassemblent des enfants de toutes les sections pour des jeux et des activités culturelles et artistiques.

Il est à noter que les écoles européennes n'offrent qu'une seule filière, censée déboucher sur l'obtention d'un "baccalauréat européen". Comme il n'est pas possible aux élèves en difficulté scolaire de changer d'orientation, le système prévoit un accompagnement des élèves aux besoins pédagogiques spécifiques (SEN), de manière à ce qu'un maximum d'élèves puissent obtenir ce diplôme. En 2009-2010, le taux moyen de redoublement parmi les élèves de primaire et de secondaire était de 2,7 %¹.

3. Aspects budgétaires et politique du personnel

Ainsi que le rappelle le préambule de la convention portant statut des écoles européennes², le système des écoles européennes est un système *sui generis*, basé sur une coopération entre les États membres et l'Union européenne.

L'article 25 de la convention prévoit que le budget des écoles est alimenté par :

- 1) les contributions des États membres à travers le maintien des rémunérations payées aux professeurs détachés ou affectés et, le cas échéant, sous forme de contribution financière décidée par le Conseil supérieur statuant à l'unanimité;
- 2) la contribution des Communautés européennes, qui vise à couvrir la différence entre le montant global des dépenses des écoles et le total des autres recettes;
- 3) les contributions des organismes non communautaires avec lesquels le Conseil supérieur a conclu un accord.

S'agissant des contributions des États membres, il s'avère qu'en 2010 le nombre de postes d'enseignants détachés non pourvus par les États s'élevait à 64, dont 27 postes anglophones. L'anglais est en effet la langue étudiée par presque tous les élèves, et c'est dans la section anglaise (et la section française) que s'inscrivent également principalement les élèves sans section linguistique (SWALS)³. Cette situation est à l'origine d'un déséquilibre entre le pourcentage d'élèves britanniques et celui des enseignants détachés de même nationalité. C'est ce qui a amené le Conseil supérieur à adopter en 2008 à Helsinki des principes généraux pour définir une répartition équitable des coûts entre les États membres, sur la base du pourcentage de ses élèves nationaux (voir point 4).

Une approche a été retenue consistant à permettre aux États membres qui le souhaitent de détacher des enseignants en vue d'assurer l'enseignement dans une langue donnée par des locuteurs non natifs. Après 2 ans, l'on constate que peu d'États membres sont disposés à prendre en charge des postes exigeant d'enseigner dans une langue dite "véhiculaire".

Le seul moyen de remédier à la pénurie d'enseignants consiste donc à recourir à des chargés de cours, c'est-à-dire des professeurs recrutés sur place et financés sur le budget des écoles. Un tiers des heures dispensées dans les écoles européennes le sont désormais par des chargés de cours, ce qui alourdit logiquement la contribution de l'Union au budget des écoles.

¹ Données sur la rentrée scolaire 2010-2011 des écoles européennes, Réf. : 2010-D-569-fr-3.

² JO L 212 du 17.8.1994, p. 3.

³ En 2010, dans les écoles bruxelloises, 66,83 % des SWALS étaient inscrits en section anglaise, contre 29 % en section française et 4 % en section allemande.

Ainsi, si l'on observe l'évolution des contributions respectives des différents acteurs du système aux budgets des écoles depuis 2005, l'on constate une baisse de la part représentée par les contributions des États membres, une augmentation de la part représentée par la contribution de la Commission et une baisse de la part représentée par les contributions des élèves de la catégorie III¹.

4. Réforme de 2009 et ouverture du système

En collaboration avec le Parlement européen, qui s'est notamment exprimé dans sa résolution de 2005 sur les écoles européennes², la Commission européenne a commencé à réfléchir, dès 2004, à la meilleure façon de réformer le système des écoles européennes afin de lui permettre de faire face aux enjeux d'une Union élargie. Cette réforme devait également être une occasion d'élargir l'accès aux études européennes. En effet, comme l'a souligné le Parlement européen dans sa résolution de 2005, le modèle pédagogique européen a fait ses preuves et il est souhaitable qu'il soit accessible à d'autres élèves que ceux des écoles européennes.

Le Conseil supérieur a approuvé en mai 2009 les principes de cette réforme axée essentiellement sur trois volets :

- simplifier la gouvernance globale du système afin que les décisions soient prises au niveau adéquat;
- veiller à ce que les coûts de fonctionnement du système soient répartis équitablement entre tous les États membres;
- ouvrir le système aux écoles de type II (qui sont des écoles nationales agréées par le Conseil supérieur ayant pour vocation prioritaire d'accueillir des enfants des institutions européennes) et aux écoles de type III (qui sont des écoles nationales agréées par le Conseil supérieur pouvant accueillir des enfants sans distinction).

Depuis, plusieurs écoles nationales implantées sur le territoire de l'Union et dispensant un enseignement européen ont signé une convention d'agrément les habilitant à dispenser le programme d'études européen et à décerner éventuellement le Baccalauréat européen.

5. Position du rapporteur

Les écoles européennes ont été créées pour garantir aux enfants des agents des institutions européennes appelés à travailler et à vivre à l'étranger dans un environnement culturel différent, l'accès à une éducation dans leur langue maternelle, de manière à ce que ces enfants puissent à tout moment réintégrer un établissement de leur pays d'origine. Il s'agit donc d'une nécessité, et non d'un luxe.

Il faut garder à l'esprit que, dans tous les États membres, l'enseignement est gratuit et que les agents des institutions n'ont pas d'autre possibilité que d'inscrire leurs enfants dans ces établissements spécifiques s'ils veulent leur assurer un enseignement dans leur langue maternelle.

¹ Rapport annuel du secrétaire général au Conseil supérieur des écoles européennes, Réf. : 2011-02-D-39-fr-1.

² Résolution du Parlement européen sur les options pour développer le système des écoles européennes (JO C 193E du 17.8.2006, p. 333).

Il est évident que, plus de 50 ans après la création de la première école européenne, le concept doit évoluer et s'adapter aux nouvelles exigences économiques et sociétales. Il doit néanmoins rester un modèle d'inspiration pour les systèmes scolaires nationaux, valorisant la citoyenneté européenne et favorisant le développement de la mobilité.

Si la crise financière nécessite certaines coupures budgétaires, il est indispensable d'analyser la situation davantage sous l'angle d'un investissement pour l'avenir des jeunes européens que sous l'angle du coût. Les économies ne sauraient entamer les principes fondamentaux sur lesquels repose le système.

A cet égard, il est indispensable que l'enseignement continue d'être dispensé par des professeurs dans leur langue maternelle. Tout contournement de ce principe est une aberration et si le système a des difficultés à trouver des locuteurs natifs, c'est qu'il y a lieu de réformer la politique de recrutement. Mais avant de songer à une nouvelle réforme, le rapporteur estime que le système actuel, qui prévoit que les États membres peuvent verser une contribution financière au budget des écoles s'ils ne détachent pas de professeurs, devrait être d'abord pleinement exploité.

S'agissant de la politique du personnel, le rapporteur constate que le non-respect par les États membres de leurs obligations en matière de détachement a pour corollaire une pression très forte sur le budget de l'Union. En effet, un nombre de plus en plus important de "chargés de cours" doivent être engagés et payés directement par les écoles, ce qui alourdit d'autant la contribution d'équilibre versée par la Commission. Il est impératif de rappeler aux États membres défaillants leur obligation de mettre à disposition des enseignants selon les quotas.

Dans ce contexte, pour alléger la charge qui pèse sur certains États membres, et notamment ceux qui fournissent les enseignants des sections linguistiques où sont inscrits majoritairement les élèves sans section linguistique (SWALS), il faut veiller à ce que le concept d'un enseignement en langue maternelle soit appliqué dès que le quota d'élèves requis pour l'ouverture d'une section linguistique est atteint. C'est d'ailleurs le seul moyen d'éviter toute discrimination entre les élèves SWALS et les autres.

Le rapporteur estime également que des économies substantielles pourraient être réalisées si l'on généralisait le recours aux langues dites véhiculaires (l'anglais, l'allemand et le français) pour l'enseignement de toutes les matières non fondamentales.

Globalement, le rapporteur est d'avis qu'il faudrait s'orienter davantage vers la création d'établissements de type 2 et de type 3, qui sont un pas concret vers un enseignement "européen" accessible à un plus grand nombre.

En effet, si le bilan du fonctionnement des écoles européennes est positif, ce système ouvrant des perspectives stimulantes pour l'ébauche d'un système éducatif européen, il revient aux États membres d'œuvrer non seulement à la conservation de ce système, mais aussi à l'essor de ce modèle unique et exceptionnel d'enseignement en Europe.