
RÉSUMÉ

Reprenant un thème examiné pour la première fois il y a une trentaine d'années dans le cadre des travaux de l'OCDE sur l'éducation, le chapitre 1 apporte un éclairage nouveau sur les options autres que les filières universitaires traditionnelles dans les systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Le chapitre 2 étudie tout un ensemble de travaux consacrés par l'OCDE à l'utilisation des TIC à des fins éducatives, en tire quelques mises en garde, et suggère certaines des conditions à réunir pour améliorer la rentabilité des investissements nationaux dans les technologies éducatives. Le chapitre 3 porte sur un thème que l'OCDE n'avait pas jusque-là traité de façon systématique : l'importante mission que l'école devrait remplir en jetant les bases de la formation tout au long de la vie. Enfin, le chapitre 4, faisant œuvre novatrice, repère certaines des questions de fond que doivent envisager ceux qui utilisent la politique fiscale pour faire avancer la formation tout au long de la vie. Cet ouvrage comprend une annexe qui présente sous forme de résumés l'évolution récente des politiques d'éducation dans les pays membres de l'OCDE.

NOUVEL ÉCLAIRAGE SUR LES OPTIONS UNIVERSITAIRES

Les universités n'ont plus le monopole de l'offre d'enseignement supérieur. D'autres types d'établissements scolarisent à présent plus d'un tiers des étudiants dans un certain nombre de pays et, dans quelques-uns, la majorité des effectifs. Les établissements non universitaires assurant un enseignement supérieur sont de nature extrêmement différente puisqu'ils regroupent aussi bien des écoles professionnelles dispensant un ensemble de formations du deuxième cycle du secondaire et de formations courtes du supérieur, que des établissements d'enseignement polytechnique en quatre ans sanctionné par un diplôme universitaire. Pourtant, deux mêmes impératifs ont influé sur l'essor de ces établissements dans les pays de l'OCDE. En effet, il fallait premièrement créer des capacités nouvelles pour accroître l'offre globale d'études supérieures et deuxièmement diversifier l'offre du point de vue par exemple de la palette des formations proposées, de leur accessibilité et de l'étroitesse de leurs liens avec les employeurs et le monde extérieur en général.

Les établissements non universitaires qui offrent des filières d'études supérieures **varient considérablement par leur finalité**. Certains, à l'instar des *Fachhochschulen* allemandes, ont une mission étroitement ciblée sur l'obtention de diplômes à finalité professionnelle. D'autres, tels que les *community colleges* en Amérique du Nord, proposent des cursus dont le niveau et les objectifs sont plus variés. Trois aspects importants déterminent cette finalité :

- *L'importance de la professionnalisation*. Dans de nombreux pays, les établissements non universitaires ont été créés à partir d'écoles d'enseignement technique ou de formation professionnelle et, comparés aux universités, proposent en général un plus petit nombre de programmes d'enseignement général dans des disciplines telles que les lettres et les sciences humaines. Pourtant, certains types d'établissements ont aussi pour mission de faciliter l'accès aux universités et dans ce cas, leur orientation professionnelle est plus limitée. Appartiennent à ce groupe non seulement les établissements polyvalents qui existent en Amérique du Nord et en Australie mais aussi les Instituts universitaires de technologie (IUT) français qui proposent un diplôme normalisé en deux ans.
- *Les niveaux d'enseignement*. Dans les pays anglophones, un certain nombre d'établissements proposent une palette de formations allant du deuxième cycle du secondaire jusqu'aux filières débouchant sur un diplôme universitaire. Dans divers pays germanophones et nordiques, en revanche, les établissements supérieurs non universitaires en général dispensent uniquement des cursus de

niveau supérieur sanctionnés par des titres équivalant à un premier diplôme universitaire, les niveaux inférieurs de formation pour adultes étant assurés dans d'autres structures.

- *L'ouverture vers l'extérieur.* De nombreux pays sont à présent dotés de réseaux d'établissements non universitaires qui sont plus nombreux que les universités et par conséquent plus dispersés d'un point de vue géographique. L'accès de la population locale à l'enseignement supérieur s'en trouve amélioré et, dans certains cas, ces établissements assurent d'autres types de services aux collectivités locales : ils conduisent par exemple des recherches axées sur le développement économique local ou régional.

Les fournisseurs d'enseignement supérieur non universitaires s'intègrent de diverses façons dans le système global d'offre de formations. Parfois, on distingue clairement les niveaux auxquels se situent les établissements ayant des statuts différents : c'est le cas dans les systèmes binaire ou tripartite ; en revanche, la situation peut être plus complexe lorsqu'il y a chevauchement des types de formation assurés et des diplômes délivrés par des établissements appartenant à des catégories différentes. Dans certains pays, notamment en Allemagne et en Finlande, les établissements non universitaires jouent un rôle essentiel car ils sont l'élément moteur du développement global de l'offre d'enseignement supérieur. Toutefois, ils n'agissent pas toujours isolément dans l'élargissement de l'accès au supérieur et, dans de nombreux pays, les modalités selon lesquelles ils coordonnent leurs activités avec celles des universités – y compris les conditions qui dictent les transferts entre établissements – sont primordiales.

Autre aspect essentiel de leur rôle dans un système en plein essor, **ces établissements dans la plupart des pays affichent un financement par étudiant relativement plus faible.** Parfois, le montant annoncé dépasse à peine la moitié des sommes dépensées à ce titre dans les universités. Les différences de programmes peuvent expliquer en partie, mais pas totalement, cette situation qui conduit à se poser des questions sur l'équité en la matière. Dans certains pays mais pas dans tous, ces écarts sont en partie compensés par le fait que les droits d'études acquittés par les étudiants des établissements non universitaires sont plus faibles. Il y a lieu de réfléchir plus attentivement à la façon de concevoir une structure équitable de financement et de tarification dans un système hétérogène complexe d'enseignement supérieur. Ces considérations amènent également à s'interroger sur la qualité, y compris la qualité de l'enseignement, qui en principe doit être la mission des établissements non spécialisés dans la recherche mais qui en pratique n'a pas bénéficié d'une attention suffisante. Les établissements d'enseignement supérieur non universitaires font-ils une utilisation optimale de leurs ressources financières ? Il est difficile de le savoir au moyen des données dont on dispose, mais il y a des raisons de penser que le rendement est au mieux inégal et varie sensiblement selon les établissements et selon les formations.

Ces établissements non universitaires joueront, à n'en pas douter, un rôle important dans l'offre d'enseignement supérieur à l'avenir. Pourtant, **la place qu'ils occuperont précisément dans le système n'est pas encore clairement définie** puisqu'un large éventail de stratégies s'offrent à eux : ils peuvent soit s'apparenter davantage aux universités soit au contraire affirmer leurs différences. Les autorités de l'éducation devront elles aussi bien réfléchir au rôle qu'elles souhaitent voir ces établissements jouer dans le système d'enseignement supérieur.

RENTABILISER LES INVESTISSEMENTS DANS LES TECHNOLOGIES ÉDUCATIVES

Depuis le milieu des années 90, **nombreux sont ceux qui voient dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) un élément indissociable de toute stratégie visant à améliorer les processus d'enseignement et d'apprentissage.** Cette finalité est plus ambitieuse que celles du passé qui consistaient à assimiler l'ordinateur à un outil pédagogique

de plus ou à un moyen de réduire les dépenses d'enseignement. Cela étant, les politiques qui visent à recourir aux TIC pour transformer l'enseignement atteignent-elles leur objectif ? Quels sont les investissements réalisés, les types de rendement obtenus et les obstacles qui continuent d'empêcher une bonne affectation des TIC ?

Tous les pays de l'OCDE ont massivement investi dans les TIC à l'école bien que les dotations en équipements varient encore beaucoup d'un pays à l'autre. En 2003, le nombre de jeunes de 15 ans par ordinateur allait de 3 à 25 selon les pays. Ces écarts ne sauraient simplement tenir aux différences de richesses ou de dépenses globales d'éducation. Toutefois, les écoles ont à présent pour la plupart accès à l'Internet et à mesure que la mise à disposition physique des technologies se généralise, on s'interroge de plus en plus sur les possibilités d'intégrer les TIC au processus d'enseignement et d'apprentissage afin d'améliorer les résultats scolaires.

En évaluant le rendement des investissements dans les TIC, il ne faut pas perdre de vue que ces technologies peuvent servir certes à améliorer la gestion de l'information dans les écoles et les compétences informatiques des élèves, mais aussi à transformer les processus d'enseignement et d'apprentissage. Selon l'importance accordée à tel ou tel de ces objectifs, le mode d'investissement varie, et il est donc difficile de mesurer le rendement global.

Le degré d'utilisation des ordinateurs par les élèves est une indication. Dans certains pays, pas moins d'un élève de 15 ans sur trois utilise l'ordinateur à l'école pas même une fois par mois, mais dans un petit nombre de pays, l'utilisation de cet appareil est désormais courante : au Danemark, en Hongrie et au Royaume-Uni, deux élèves sur trois utilisent les ordinateurs plusieurs fois par semaine, voire quotidiennement. **Le niveau d'investissement n'est pas un bon indicateur du degré d'utilisation des ordinateurs** ; en revanche, les pays qui comptent un grand nombre d'élèves par ordinateur affichent un degré d'utilisation inférieur à la moyenne, ce qui n'est pas étonnant. Le plus souvent, les élèves utilisent les ordinateurs pour communiquer par courrier électronique et pour naviguer sur l'Internet – deux fonctions qui peuvent présenter des avantages éducatifs. Le nombre d'étudiants utilisant des logiciels éducatifs spécifiques semble être en baisse.

Les TIC permettent-elles d'améliorer les acquis ? Les données à ce sujet sont imprécises mais **certains travaux de recherche tendent à montrer qu'une plus grande utilisation des technologies peut élever le niveau de performances**. Fort heureusement, les établissements scolaires où les moins bons élèves se concentrent sont au moins aussi bien dotés en ordinateurs que la moyenne des écoles et, dans certains pays, ils le sont même mieux. La situation est bien différente en ce qui concerne la répartition des ordinateurs à domicile, qui est très favorable aux élèves relativement privilégiés : **les écoles peuvent ainsi aider à contrer les effets de la « fracture numérique »**. Cependant, dans les établissements où les ordinateurs sont rares, l'accès des élèves en échec à ces appareils tend à être inférieur à la moyenne.

Les élèves en difficulté ont tout autant que les autres envie d'utiliser les ordinateurs, mais en moyenne ils affichent une moindre confiance en soi. Néanmoins, les études de cas révèlent que **les TIC peuvent être utilisées efficacement pour renforcer le goût d'apprendre chez les élèves et leur confiance en soi**.

L'absence de ressources matérielles suffisantes et notamment l'absence d'assistance technique et de maintenance régulières peuvent figurer parmi les obstacles qui empêchent les TIC de donner les résultats souhaités à l'école. Au fond, toutefois, ce sont les modalités d'organisation des apprentissages en classe ainsi que des systèmes scolaires et éducatifs qui font obstacle. **Les chefs d'établissement soulignent en particulier quatre facteurs qui les empêchent d'atteindre leurs**

objectifs en matière d'équipement en TIC, et qui chacun affecte pas moins de 60 % des élèves du deuxième cycle du secondaire dans les pays de l'OCDE :

- La difficulté d'intégrer l'ordinateur dans l'enseignement en classe.
- Les problèmes qui se posent pour allouer des plages suffisantes à l'informatique dans l'emploi du temps.
- Le manque de connaissances nécessaires des enseignants pour utiliser l'ordinateur comme outil pédagogique.
- Le fait que les enseignants n'ont pas assez de temps pour préparer leurs cours à l'aide d'un ordinateur.

Pour lever ces obstacles, les enseignants doivent être bien formés et préparés à utiliser efficacement l'ordinateur, mais cela ne suffira pas si l'organisation de l'école et la pédagogie ne changent pas. Selon les études de cas, que les TIC déclenchent le changement ou le facilitent, **une étroite interaction est nécessaire entre l'utilisation des ordinateurs et d'autres aspects des projets d'établissement**. Ainsi, tout comme pour les entreprises, les possibilités qu'offrent les TIC ne seront réalisées que si leur adoption se conjugue effectivement à d'autres types d'innovation.

AVEC QUEL SUCCÈS LES ÉCOLES CONTRIBUENT-ELLES À LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?

La notion de formation tout au long de la vie s'appliquait au départ à la poursuite des études au-delà de l'éducation initiale. Elle **désigne désormais l'apprentissage pratiqué toute la vie durant, et notamment à l'école**. L'OCDE a défini un cadre de référence de la formation tout au long de la vie qui comporte quatre aspects dont chacun a des incidences sur l'apprentissage scolaire :

- L'apprentissage organisé doit être *systemique et inter-connecté*. La scolarité doit donc être reliée à l'apprentissage qui a lieu à d'autres étapes de la vie.
- L'apprenant doit être *au centre du processus d'apprentissage*. Il s'agit d'une exigence particulièrement difficile à satisfaire dans l'enseignement obligatoire.
- L'accent doit être mis sur *la volonté d'apprendre* – autre impératif ardu pour l'éducation initiale dont nombre d'élèves se lassent.
- Il est indispensable de reconnaître *les objectifs multiples de l'éducation*, plutôt que de privilégier les finalités économiques et utilitaires.

Pour savoir dans quelle mesure les systèmes scolaires se conforment à l'idéal de la formation tout au long de la vie, l'analyse peut se pratiquer à trois niveaux : l'élève à titre individuel, l'école en qualité d'organisation et le système scolaire.

Au niveau de chaque élève, **il appartient aux systèmes scolaires de veiller non seulement à ce que les élèves mènent leur scolarité à son terme, mais aussi à ce qu'ils acquièrent les compétences dont ils auront besoin à l'âge adulte**. Dans la mesure où l'achèvement de l'enseignement secondaire jette les bases de la formation tout au long de la vie, les avancées sont encourageantes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes dans leur grande majorité quittent actuellement l'école nantis d'une qualification du deuxième cycle du secondaire. Mais de quels types de compétences disposent-ils à ce moment ? L'enquête PISA a cherché à savoir jusqu'à quel point ils ont maîtrisé les principales connaissances théoriques et pratiques qui leur seront nécessaires dans leur vie d'adultes. Les résultats montrent qu'il reste beaucoup à faire. Par exemple, dans nombre de pays, un tiers au moins des élèves ne sont pas capables de lire des textes de difficulté moyenne, alors que cette capacité est indispensable à la poursuite de la formation tout au long de la vie.

Il convient toutefois **d'examiner les résultats plus divers de l'éducation, sans se limiter aux compétences cognitives.** Le projet de l'OCDE sur la définition et la sélection des compétences (DeSeCo) définit trois types de compétences nécessaires à la vie d'adulte : l'utilisation d'une série d'outils de caractère cognitif, y compris le langage et la technologie, la capacité de bien interagir avec les autres et l'exercice du droit à l'autonomie personnelle. S'il n'est pas toujours possible de mesurer ces compétences avec exactitude, PISA offre quelques indicateurs permettant de savoir si les élèves sont bien préparés à se former toute leur vie durant de diverses façons. L'un des aspects mesurables de l'**autonomie** consiste à savoir jusqu'à quel point les élèves maîtrisent leur propre apprentissage, sachant que ceux qui le font ont plus de chances de réussir à l'école. Du côté des **motivations**, les résultats sont encourageants puisque les élèves de 15 ans dans leur majorité ont l'impression « d'être à leur place » à l'école, ce qui n'est cependant pas le cas d'une forte minorité. A cet égard, il est frappant de constater que, dans certains pays où le niveau des résultats scolaires est élevé, des élèves en nombre relativement important disent être malheureux à l'école, ce qui pourrait retentir sur la probabilité pour eux de continuer à apprendre au cours de leur vie.

Le deuxième niveau auquel s'appliquent les principes de la formation tout au long de la vie est celui de **l'école**, qui **doit devenir une organisation apprenante dont les élèves constituent le centre.** Il ne s'agit pas simplement de la volonté d'apprentissage et de changement des enseignants, mais de l'innovation dont l'école montre le chemin pour modifier les cultures de l'apprentissage. Il faut pour cela que l'éducation remplisse les conditions qui ont permis la réussite de l'innovation dans d'autres domaines. L'une d'entre elles est l'application des connaissances issues de la recherche. La deuxième est la collaboration qui permet aux enseignants de trouver de nouveaux moyens d'agir, exige de leur part une mise en réseaux plus efficace et les incite à travailler ensemble. La troisième est la création d'un système d'innovation « modulaire » qui donne sa place aux différences locales tout en assurant la liaison entre l'innovation locale et le reste du système. Enfin, dernier moteur de l'innovation : l'utilisation efficace des technologies de l'information et de la communication. Dans chacun de ces domaines, l'évolution de l'enseignement se heurte à des obstacles, mais chacun d'entre eux comporte des possibilités de progrès.

Enfin, au niveau du système, il faut, pour parvenir à la formation tout au long de la vie, que la scolarité soit reliée aux divers aspects de l'éducation et de la formation qui jalonnent la vie. **Une des grandes questions consiste à savoir si l'expansion continue de l'éducation initiale est nécessairement souhaitable.** Elle offre certes de bonnes bases à la formation tout au long de la vie, mais on peut aussi dire qu'elle revient, plus encore qu'autrefois, à faire de l'éducation un continuum qui n'intéresse que le début du parcours humain. Il n'y a pas de solution unique à ce dilemme. Les pays devront réfléchir attentivement au meilleur moyen de tirer parti des possibilités quand elles se présentent. Au-delà du deuxième cycle du secondaire de l'éducation initiale, il peut être nécessaire « d'égaliser le jeu » pour favoriser l'apprentissage à tous les âges de la vie.

FISCALITÉ ET FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Les mécanismes qui permettent de continuer à apprendre durant toute la vie restent peu développés. En particulier, les facteurs qui justifient, économiquement parlant, d'investir dans la formation et qui garantissent la mise à disposition des moyens financiers de le faire sont souvent peu incitatifs après la formation initiale. **La politique fiscale peut être un moyen de renforcer les incitations économiques et financières.** Pourtant, alors que la fiscalité a été employée pour influencer sur d'autres formes d'investissement, rares seulement sont les occasions où elle l'a été délibérément pour agir sur la formation tout au long de la vie. Il ne faut pas en déduire qu'elle n'a pas d'influence, mais celle-ci est en général plutôt fortuite que planifiée.

La société, les employeurs et les particuliers, tous profitent des avantages que procurent les activités éducatives : tel est l'argument avancé en faveur du recours à l'imposition, ainsi qu'à d'autres instruments fiscaux, **pour influencer sur l'investissement dans la formation**. Autrement dit, l'absence d'aide au titre de la prise en charge privée des dépenses de formation empêche d'atteindre un niveau optimal d'investissement. Pourtant, les actions éducatives pour adultes, à la différence de la formation initiale, sont au mieux inégalement aidées par l'État. Comment les dépenses peuvent-elles être plus systématiquement réparties ? Des débats consacrés dernièrement par l'OCDE aux mécanismes existants de cofinancement ont mis en évidence que la politique fiscale était incorporée, que ce soit voulu ou non, dans nombre de ces dispositifs. La difficulté décelée à l'occasion d'une conférence récente de l'OCDE sur ce thème est de systématiser davantage ces approches entre les différentes administrations publiques, et d'y faire coopérer activement les ministères des Finances.

Les régimes fiscaux ont de multiples objectifs. L'un consiste à mobiliser les fonds nécessaires aux dépenses publiques sans fausser indûment l'économie ; il peut être important aussi de favoriser les activités présentant des avantages pour la société. **La politique fiscale peut influencer sur l'investissement dans la formation tout au long de vie principalement par deux voies :**

- Premièrement, *par l'imposition des recettes* provenant de la vente des services de formation. Si les activités d'apprentissage sont considérées comme un investissement, l'un des objectifs devrait être de s'assurer que les recettes sont fiscalisées de la même façon que les autres investissements pour préserver la neutralité. Par ailleurs, les fournisseurs de formation doivent tous être également imposés. La dérogation la plus courante à ce principe se produit lorsque les services de formation assurés par des entreprises à but lucratif sont fiscalisés alors que les activités des organismes publics et autres organisations à but non lucratif ne le sont pas.
- Deuxièmement, *par le traitement fiscal des dépenses* au titre de l'investissement dans la formation. Les dépenses des particuliers et des entreprises à ce titre peuvent être exonérées d'impôt de multiples façons. Cela étant, il est difficile d'accorder des aides générales en toute neutralité. La coutume est de favoriser : les activités d'apprentissage utiles pour l'emploi du moment plutôt que pour un emploi futur (cette disposition est cependant assouplie dans certains cas) ; les activités de type scolaire se prêtant à des évaluations plutôt que la formation sur le tas ; et les dépenses des entreprises plutôt que celles des particuliers. En outre, les allègements fiscaux sont financièrement plus intéressants pour les particuliers relativement aisés et les entreprises – c'est-à-dire ceux dont les taux d'imposition marginaux sont relativement élevés.

Au final, l'impact des incitations fiscales sur la formation peut donc varier considérablement, d'autant plus à cause de l'effet d'aubaine dans certains cas. Cette application plutôt arbitraire et incohérente de la politique fiscale à la formation tout au long de la vie a pour résultat net de créer des signaux contrastés et irréguliers. Les administrations fiscales dans de nombreux pays membres hésitent encore à adopter une position plus systématique face à cette question. Les ministères de l'Éducation et des Finances doivent à présent faire le point sur le traitement fiscal des dépenses et des recettes liées à la formation, évaluer son impact sur l'investissement dans le capital humain, et s'interroger sur la nécessité d'ajuster l'action gouvernementale dans ce domaine.

Les points ci-dessus peuvent être illustrés en examinant la politique fiscale et les faits nouveaux en la matière dans trois pays. **En Autriche**, les fournisseurs d'activités de formation sont en général exonérés de TVA et les particuliers et les entreprises bénéficient de nombreux allègements fiscaux au titre de certaines catégories de dépenses de formation. La palette des formations pour lesquelles les particuliers peuvent solliciter une réduction de l'impôt sur le revenu a récemment été élargie. **En Finlande**, les exonérations accordées au titre des recettes se limitent à certains prestataires. Du côté des dépenses, l'objectif est de favoriser toutes les activités qui contribuent à la capacité

de gain futur des personnes. Il est cependant difficile de mettre ce principe en application de façon cohérente. Une commission créée par les autorités de l'éducation a fait la lumière sur la ligne de conduite des pouvoirs publics au sujet des dépenses des employeurs. **Aux Pays-Bas**, les autorités ont eu résolument recours à la politique fiscale pour renforcer l'aide déjà importante de l'État en faveur de l'investissement dans le capital humain. Au cours de la décennie passée, elles ont octroyé des déductions pour inciter davantage les employeurs à investir dans les activités d'apprentissage, pour favoriser la formation de certains groupes cibles, et pour encourager les personnes à épargner à des fins de formation. Toutefois, depuis les restrictions budgétaires de 2002, des doutes au sujet de l'efficacité de certaines mesures et les changements de priorités ont contraint les pouvoirs publics à supprimer certains de leurs dispositifs.