

Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE No. 570

Renforcer les incitations à une meilleure performance du système éducatif en France

Paul O'Brien

https://dx.doi.org/10.1787/127136850821

OCDE

Non classifié **ECO/WKP(2007)30**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Aug-2007

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ECO/WKP(2007)30
Non classifié

RENFORCER LES INCITATIONS À UNE MEILLEURE PERFORMANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF EN FRANCE

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DOCUMENT DE TRAVAIL No. 570

Par
Paul O'Brien

Les Documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur notre site Internet: www.oecd.org/eco/documentsdetravail

JT03230694

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ

Renforcer les incitations à une meilleure performance du système éducatif en France

Le système éducatif français a des performances partagées. Les bons résultats généraux de l'éducation pré-scolaire et élémentaire contrastent avec des universités publiques sous-financées où le taux d'abandon est élevé alors que coexistent, parallèlement, des institutions d'enseignement supérieur très performantes pour les élites. La formation initiale, en particulier l'enseignement secondaire et les universités, ainsi que les politiques du marché du travail elles-mêmes, ne parviennent pas toujours à améliorer de manière significative l'insertion professionnelle d'une partie importante des jeunes. Si une partie de la gestion de l'éducation a été décentralisée, les institutions du système éducatif elles-mêmes n'ont en général qu'un degré très limité d'autonomie. Le système d'évaluation des performances et d'incitation doit être revu.

Ce document de travail est en rapport avec l'*Étude économique sur la France* de l'OCDE de l'année 2007 (www.oecd.org/eco/survey/france), et est également disponible en anglais, avec le titre "Enhancing incentives to improve performance in the education system in France".

JEL classification : I2, H52, H75
Mots-clés : Éducation, France

Copyright @OECD, 2007. All rights reserved.

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Table des matières

Renforcer les incitations à une meilleure performance du système éducatif en France 5

Objectifs de la politique éducative et principales questions 6
Les buts de la politique éducative 6
Questions examinées 6
Organisation et financement de l'éducation 7
Enseignement secondaire 7
Enseignement supérieur 12
Les résultats scolaires et leurs écarts 16
Éducation préscolaire et primaire 17
Formation des enseignants 18
Redoublement 19
Préserver et améliorer le niveau d'éducation et l'efficacité dans l'enseignement secondaire 25
Enseignement supérieur 27
Universités publiques, droits de scolarité et sélection 27
Grandes écoles 30
Aides directes aux étudiants 32
Conclusions et recommandations 32

Bibliographie 35

Glossaire 37

Encadrés

1. Le rendement de l'enseignement supérieur 28
2. Recommandations concernant l'éducation 33

Tableaux

1. Niveau du diplôme d'études secondaires obtenu, en fonction de divers critères 9
2. Diplômes de l'enseignement supérieur 13
3. Répartition des étudiants par type d'établissement, 2005/6 13
4. Dépenses d'éducation par niveau d'enseignement et échelon d'administration 14
5. Avantage salarial par rapport à un travailleur non diplômé, 2004 28

Graphiques

1. Niveau d'enseignement scolaire en France 8
2. Dépenses annuelles d'éducation 15
3. Dépenses consacrées à l'enseignement tertiaire 16
4. Comparaison de la performance des élèves à l'âge de 15 ans 17
5. Nombre d'heures d'instruction et d'enseignement 22
6. Caractéristiques des enseignants de l'éducation prioritaire 24
7. Estimations des taux internes de rendement de l'enseignement supérieur 28

RENFORCER LES INCITATIONS À UNE MEILLEURE PERFORMANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF EN FRANCE

Par Paul O'Brien[1]

L'éducation est souvent au cœur de débats animés en France. En effet, elle a un lien avec nombre des grands problèmes tant économiques que sociaux. Sa contribution au cycle de l'exclusion sociale, est importante (voir Jamet, 2007a). La relation entre le niveau d'instruction et la situation au regard de l'emploi est aussi directe en France qu'elle l'est dans la plupart des autres pays, bien que l'on voit moins bien quelles réponses l'éducation peut ou doit apporter, car il est difficile de distinguer entre l'impact des institutions du marché du travail et celui de l'éducation. En raison de sa contribution importante à la mise en valeur du capital humain, l'éducation a un rôle majeur à jouer, même s'il n'est pas entièrement compris, dans le processus de croissance économique. Les opinions divergent sur le point de savoir quelles composantes du système éducatif français ont le plus besoin d'être réformées, mais deux problèmes importants se posent concernant, d'une part, l'enseignement supérieur, qui est pénalisé par une complexité excessive et des inégalités ainsi que par des modalités de financement inefficaces et, d'autre part, le fait que de nombreux jeunes sortant de l'enseignement secondaire ne sont pas favorablement placés pour se lancer sur le marché du travail.

Le système éducatif français, connu autrefois pour sa forte centralisation qui ne laissait que très peu d'autonomie aux chefs d'établissement, a changé au cours des deux dernières décennies. Selon le ministère de l'Éducation, il n'est plus aussi fortement centralisé et de nombreuses fonctions dans le primaire et le secondaire ont été déléguées à des échelons d'administration inférieurs. Toutefois, il se caractérise toujours par le net manque d'autonomie des établissements scolaires et des universités publiques. Cependant l'enseignant dispose d'une marge de liberté considérable en classe, par rapport aux autorités scolaires et au chef d'établissement, pour choisir les méthodes et les matériels pédagogiques même s'il doit se conformer aux normes nationales concernant le programme à enseigner et les compétences que les élèves doivent acquérir.

Ce sont ces questions que nous allons passer en revue. Après une brève description de l'organisation et du financement de l'enseignement obligatoire et de l'enseignement supérieur, nous analysons plus particulièrement la question des redoublements et celle des zones d'éducation prioritaire dans l'enseignement secondaire ainsi que le problème du suivi et de l'amélioration des performances. S'agissant de l'enseignement supérieur, l'accent est mis notamment sur les inégalités et les dysfonctionnements dans la répartition des financements et la structure des institutions et des programmes d'études proposés. L'encadré 2 résume les principales recommandations d'action formulées. Celles-ci s'attachent davantage à indiquer comment l'administration des établissements d'enseignement pourrait être modifiée pour mieux inciter à améliorer les performances, plutôt qu'à recommander des réformes pédagogiques (à certaines exceptions près), qui pour la plupart sortent du cadre du présent document. Pour l'enseignement supérieur, il est suggéré qu'il faut à la fois réformer son organisation et adopter une

1. Ce document de travail est basé sur le chapitre 3 de l'*Étude économique sur la France* de l'OCDE publiée en juin 2007 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE. L'auteur remercie Eric Charbonnier, Beatriz Pont, Stéphanie Jamet et Peter Jarrett pour leur aide précieuse, Slim Dali, Céline Letremy et Raoul Doquin St. Preux pour l'aide à la recherche ; Mee-Lan Frank et Heloise Wickramanayake pour l'assistance technique.

nouvelle approche dans la sélection des étudiants et le financement des établissements d'enseignement supérieur.

Objectifs de la politique éducative et principales questions

Les buts de la politique éducative

La législation régissant l'éducation (le Code de l'éducation) lui assigne des buts englobant à la fois des objectifs sociaux de portée générale et des objectifs plus centrés sur les élèves. Parmi les premiers figurent notamment la mixité sociale (à savoir le fait de mêler des enfants issus de différents milieux socioéconomiques), l'égalité entre les sexes et la promotion du respect des droits de l'homme. Les mises à jour récentes de cette législation disposent que les objectifs, pour les élèves, sont de veiller à ce que tous les jeunes parviennent au terme de la scolarité obligatoire avec une qualification reconnue et qu'ils acquièrent un socle commun de compétences et de connaissances, noyau de connaissances et compétences dont ils doivent être dotés pour entrer sur le marché du travail et exercer leur citoyenneté. Autrefois, l'acquisition de qualifications académiques occupait une place plus prépondérante. Un socle de connaissances a été instauré pour les élèves parvenant à la fin du cycle élémentaire (âgés en général de 10 ou 11 ans) en 1998. En 2006 un socle commun a été mis en place qui précise les objectifs à atteindre dans les classes accueillant généralement les enfants âgés de 7 à 8 ans, 10 à 11 ans et 14 à 15 ans (fin du premier cycle du secondaire), et qui doit être appliqué à partir de l'année scolaire 2007/8.

D'après le Code, l'enseignement supérieur[2] a pour mission de contribuer à la réalisation d'objectifs économiques généraux, comme le développement de la recherche et du capital humain en France, mais aussi à la réduction des inégalités sociales (objectif qui n'est pas explicitement assigné à l'éducation secondaire ou primaire). L'enseignement supérieur est aussi considéré comme ayant un rôle spécifique à jouer dans le développement économique régional et national, par la prise en compte des besoins actuels et prévus du marché du travail.

Si la réduction des inégalités n'est pas un objectif explicite pour tous les niveaux d'enseignement dans la législation, elle n'en est pas moins un objectif poursuivi par tous les gouvernements (les « valeurs républicaines » de liberté, d'égalité et de fraternité sont une considération importante qui fonde toutes les politiques élaborées en France). Le système dans son ensemble ne parvient pas à abolir l'impact de l'origine sociale sur le parcours scolaire et le devenir professionnel, bien que la France y réussit aussi bien que la plupart des autres pays. Néanmoins, certains pays semblent faire mieux, sans qu'apparemment le niveau moyen des résultats s'en ressente. Un élément important du débat actuel sur la politique à mener en France est donc de savoir comment améliorer la performance du système à cet égard.

Questions examinées

Certaines questions spécifiques, qui sont néanmoins intimement liées, se posent dans le débat sur l'éducation en France :

- La qualité de l'enseignement secondaire et son administration – si certains aspects des performances des établissements scolaires ont besoin d'être améliorés, à quels mécanismes, existants ou à introduire, pourrait-on faire appel pour s'assurer que le système répond à ces besoins ?
- Le financement et la structure de l'enseignement supérieur – l'enseignement supérieur est-il un système excessivement complexe où la répartition des ressources financières est mal

2. En anglais, higher education et tertiary education sont synonymes ; en français, on parle d'enseignement supérieur, mais pas d'enseignement tertiaire.

ciblée et inéquitable, ou bien un système extrêmement flexible qui produit un grand nombre de diplômés de valeur pour un faible coût global ?

- Les inégalités, la transmission du handicap – dans quelle mesure le système éducatif parvient-il à compenser les inégalités inhérentes au milieu social et au contexte éducatif des enfants ?

Avant d'examiner ces questions, récurrentes sous les différents thèmes, nous décrivons dans la section qui suit les principales caractéristiques du système éducatif (en traitant plus particulièrement du premier et du deuxième cycles du secondaire et de l'enseignement supérieur), en préalable à l'analyse qui suit.

Organisation et financement de l'éducation

L'éducation préscolaire est très développée en France. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, en 1980 le taux de participation était déjà de 100 % pour les enfants âgés de quatre et cinq ans (90 % pour les enfants de trois ans) et il a atteint 100 % pour les enfants de trois ans en 2001. Indépendamment des retombées bénéfiques de mieux en mieux connues que cette couverture universelle a sur la poursuite du parcours scolaire, c'est aussi l'un des facteurs qui explique la participation croissante des femmes au marché du travail en France.

Les enfants sont soumis à l'obligation scolaire de 6 ans à 16 ans, période qui comprend cinq années à l'école élémentaire et quatre ou cinq années dans le premier cycle du secondaire (graphique 1). Les élèves achèvent le premier cycle du secondaire à l'âge de 15 ans (sauf pour la proportion importante qui redoublent un an ou plus) lorsqu'ils se présentent au brevet, qui autrefois était une étape importante dans la scolarité mais s'est dévalorisé depuis les années 70 (et qui à strictement parler n'est ni nécessaire, ni suffisant pour passer dans le deuxième cycle du secondaire). A la fin du premier cycle du secondaire, un élève sur trois a redoublé une ou plusieurs classes. Bien que cette proportion soit beaucoup moins importante qu'il y a 20 ans, c'est encore la plus élevée des pays de l'OCDE et cette question suscite bien des débats.

Les écoles élémentaires, où les enfants passent les cinq premières années de la scolarité obligatoire, sont regroupées dans des circonscriptions territoriales comprenant un grand nombre d'écoles. Les écoles ne sont pas autonomes du point de vue administratif mais sous la responsabilité des inspecteurs du premier degré qui exercent leurs fonctions sous l'autorité de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale. Ces inspecteurs gèrent les personnels, participent à l'élaboration de la carte scolaire, mettent en œuvre la politique éducative nationale et l'évaluent. Les inspecteurs peuvent avoir la charge de 30 à 70 écoles, qui emploient en moyenne 300 enseignants. Ils n'ont pas la maîtrise directe des équipements, des bâtiments scolaires et de nombreux services d'appui, qui sont financés par les municipalités et avec lesquelles des coopérations doivent se mettre en place.

Enseignement secondaire

Le premier cycle de l'enseignement secondaire est conçu selon le modèle du collège unique, modèle polyvalent qui ne prévoit aucune sélection en fonction soit de l'aptitude, soit de l'orientation avant l'âge de 15 ans et dans lequel les élèves dans les établissements comme dans les classes au sein de ces derniers sont largement hétérogènes. L'orientation débute dans les établissements du deuxième cycle du secondaire, les lycées, qui proposent des filières très différenciées. La première des trois années de ce cycle sert à déterminer la filière que les élèves devraient suivre pendant les deux dernières années. Le problème majeur est sans doute de savoir comment préparer au marché du travail ceux qui ne feront pas d'études supérieures, soit un jeune sur trois dans les cohortes récentes. Ceux-ci sont concentrés dans les zones d'éducation prioritaire (les ZEP, que nous étudions plus en détail ci-après) et il existe aussi une corrélation

marquée entre le niveau du diplôme obtenu et l'origine sociale et la situation au regard de l'emploi des parents (tableau 1).

Graphique 1. **Niveaux d'enseignement scolaire en France**

<table>
<tr><td rowspan="13">Enseignement secondaire</td><td rowspan="6">Lycée</td><td colspan="4"></td><td>Terminale professionnelle</td><td>De 18 à 19 ans</td><td rowspan="2">Non-obligatoire</td></tr>
<tr><td>Terminale générale</td><td>Terminale technologique</td><td colspan="2">Première professionnelle</td><td>De 17 à 18 ans</td></tr>
<tr><td>Première générale</td><td>Première technologique</td><td rowspan="2">CAP</td><td>BEP</td><td>De 16 à 17 ans</td><td rowspan="11">Obligatoire</td></tr>
<tr><td colspan="2">Seconde générale et technologique</td><td>Seconde professionelle</td><td>De 15 à 16 ans</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Collège</td><td colspan="4">3ème</td><td>De 14 à 15 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">4ème</td><td>De 13 à 14 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">5ème</td><td>De 12 à 13 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">6ème</td><td>De 11 à 12 ans</td></tr>
<tr><td rowspan="7">École primaire</td><td rowspan="5">École Élémentaire</td><td colspan="4">Cours Moyen 2</td><td>De 10 à 11 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">Cours Moyen 1</td><td>De 9 à 10 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">Cours Élémentaire 2</td><td>De 8 à 9 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">Cours Élémentaire 1</td><td>De 7 à 8 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">Cours Préparaàire</td><td>De 6 à 7 ans</td></tr>
<tr><td rowspan="3">École Maternelle</td><td colspan="4">Grande Section</td><td>De 5 à 6 ans</td><td rowspan="3">Non-obligatoire</td></tr>
<tr><td colspan="4">Moyenne Section</td><td>De 4 à 5 ans</td></tr>
<tr><td colspan="4">Petite Section</td><td>De 3 à 4 ans</td></tr>
</table>

Source : Ministère de l'éducation nationale.

Tableau 1. **Niveau du diplôme d'études secondaires obtenu, en fonction de divers critères**

	Parmi les élèves entres en sixième générale en 1995 % d'élèves selon leur situation neuf ans après				Parmi les élèves entres en sixième générale en 1989 % d'élèves selon leur situation neuf ans après			
	Sortis sans qualification	Ont atteint le niveau V	Diplôme du seconde degré autre que le baccalauréat[1]	Ont obtenu le baccalauréat[1]	Sortis sans qualification	Ont atteint le niveau V	Diplôme du seconde degré autre que le baccalauréat[1]	Ont obtenu le baccalauréat[1]
Catégorie socioéconomique de la personne de référence du ménage								
Agriculteur exploitant artisan, commerçant, chef d'entreprise	4	17	11	68	7	20	13	60
Cadre, enseignant	1	5	6	88	2	6	7	85
Profession intermédiaire	2	13	9	76	4	15	11	70
Employé, ouvrier	9	27	12	53	10	28	13	50
Inactif	27	33	11	29	24	33	12	31
Selon l'age d'entrée en sixième								
11 ans au moins	3	14	11	72	3	13	11	73
12 ans ou plus	20	46	10	24	19	43	12	26
Selon le sexe de l'élève								
Garçon	7	25	11	57	9	26	13	52
Fille	5	15	10	70	6	18	10	66

1. Les deux dernières colonnes de chaque bloc, considérées ensemble, correspondent au niveau IV de la classification française de l'éducation.

Source : Ministère de l'éducation nationale.

La plupart des élèves font trois années d'études de deuxième cycle du secondaire sanctionnées par le principal diplôme d'études secondaires, le baccalauréat (que l'on appelle généralement le bac). Au cours des trois dernières décennies, la proportion de jeunes parvenant au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a régulièrement augmenté. Pendant assez longtemps, un objectif important a été d'amener 80 % des enfants d'une classe d'âge au baccalauréat ou à un diplôme équivalent. Dans les années 70, seulement un tiers des membres des classes d'âge qui achevaient leurs études secondaires (autrement dit ceux nés dans les années 50) partaient avec le bac en poche. A l'époque, la plupart des autres enfants n'obtenaient qu'un certificat d'études secondaires de premier cycle (le brevet) ou un diplôme professionnel de base et le bac était avant tout un diplôme d'études générales, censé donner accès aux études supérieures.

Étant donné que le nombre de jeunes qui atteignent ce niveau a augmenté, le bac s'est considérablement diversifié. Le baccalauréat général qui sanctionne des études de type classique autorise une certaine spécialisation, mais il couvre encore un large éventail de disciplines, dans une grande mesure comme le baccalauréat des générations précédentes. Les élèves peuvent, cependant, opter pour un baccalauréat technologique, au contenu plus spécifiquement scientifique ou technologique, et les baccalauréats professionnels sont conçus comme des diplômes professionnels, qui accorder néanmoins une place minimum aux matières générales. Les lycées eux-mêmes sont aussi très différenciés. Certains (lycées d'enseignement général et technologique) ne proposent que la filière d'enseignement « général » ou préparent au choix au baccalauréat général ou au baccalauréat technologique, tandis que d'autres (lycées professionnels) ne proposent que des formations professionnelles, y compris celles débouchant sur des diplômes professionnels autres que le baccalauréat, notamment le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et le brevet d'études professionnelles (BEP). Dans les années 80, les établissements professionnels étaient un peu plus nombreux que les lycées d'enseignement général et technologique (sans compter ceux du secteur privé), mais le nombre de ces derniers a augmenté – ils constituent aujourd'hui 60 % environ de tous les lycées publics, la proportion d'élèves qu'ils accueillent étant légèrement supérieure. Plus récemment, le nombre de jeunes en apprentissage s'est mis à augmenter lui aussi. Le bac est un diplôme particulièrement prisé par les élèves (et les parents) car les bacheliers, quelle que soit leur filière – professionnelle, technique ou générale – et quel que soit le niveau de leurs résultats dans ces disciplines (abstraction faite de la moyenne requise), peuvent poursuivre leurs études dans une université publique sans autre sélection.

Aujourd'hui près de 63 % des jeunes obtiennent le bac (la moitié environ obtenant le bac général et près d'un tiers le bac technologique), tandis que 20 % quittent l'enseignement secondaire avec des diplômes professionnels qui ne donnent pas directement accès à des études universitaires mais peuvent conduire à des formations professionnelles post-secondaires. D'après les statistiques de l'éducation nationale, quelque 7 % des jeunes quittent l'école sans qualification reconnue, mais ce chiffre est difficilement comparable directement aux résultats obtenus dans d'autres pays[3]. Un indicateur légèrement différent est le nombre de jeunes qui ne vont pas au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (bien qu'ils puissent avoir le brevet) lesquels, d'après les statistiques relatives à la population active, représentent 14 % des personnes âgées de 20 à 24 ans (16 % d'hommes et 13 % de femmes) en France, contre 7 % au Royaume-Uni, 10 % en Suède et au Danemark, 12 % aux États-Unis, 17 % en Australie (données pour 2003)[4].

3. En fait, il est assez difficile d'exploiter les données officielles sur les niveaux de qualification obtenus par une cohorte donnée de jeunes, malgré la facilité d'utilisation du site Web du ministère de l'Éducation qui fournit un certain nombre de tableaux statistiques

4. Il est malaisé de comparer ces chiffres avec ceux concernant les enfants qui quittent l'école sans aucune qualification car les données extraites des enquêtes sur la population active se rapportent au deuxième cycle de l'enseignement secondaire – or il est possible d'obtenir certains diplômes avant le terme du

Le secteur privé est relativement développé. En 2005, 21 % de l'ensemble des élèves des premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire étaient inscrits dans des établissements privés[5] et une proportion comparable d'enseignants du secondaire travaille dans le secteur privé. Cette proportion a relativement peu évolué dans le temps : elle était la même en 2005 qu'en 1980, bien qu'auparavant elle ait été plus importante, soit 26 % en 1960. Presque tous ces établissements sont de type confessionnel, la grande majorité étant dirigée par des fondations catholiques. (L'éducation publique en France est strictement laïque, cette laïcité étant considérée comme l'une de ses principales caractéristiques.) Les établissements privés travaillent généralement sous contrat avec le ministère de l'Éducation et ils doivent enseigner le même programme que les établissements publics ; l'État paye les salaires des enseignants et il contribue aux frais de fonctionnement, le reste des dépenses étant couvert par des frais de scolarité modérés. Le montant versé par l'État pour chaque élève est généralement inférieur à la dépense moyenne par élève dans les établissements publics. Les enseignants des établissements privés doivent répondre aux mêmes exigences en matière de qualification que ceux du secteur public bien que généralement ils ne soient pas fonctionnaires, et ils ne semblent pas mieux rémunérés en moyenne. Les établissements d'enseignement procèdent eux-mêmes au recrutement.

Les chefs des établissements secondaires du secteur public ont une certaine responsabilité pour varier les méthodes pédagogiques et l'organisation dans leur établissement, mais limitée pour les dépenses budgétaires. Sauf dans certains cas, ils n'ont pas leur mot à dire dans les décisions de recrutement d'enseignants pour leur établissement et le contrôle des pratiques pédagogiques de chaque enseignant est laissé au soin de l'inspection centrale de l'éducation, qui est organisée à l'échelon régional au sein du ministère de l'Éducation. Les enseignants ne sont inspectés en moyenne qu'une fois tous les cinq ans, bien que leur avancement puisse dépendre en partie de l'évaluation de leurs activités pédagogiques par l'inspecteur (par l'observation de leur façon d'enseigner, non des résultats obtenus) ; il dépend aussi de leur performance « administrative » qui est évaluée par le chef de l'établissement. Les enfants sont répartis entre les établissements sur la base d'un découpage géographique (la carte scolaire) et généralement ils n'ont guère de possibilités de choix de l'établissement, sauf dans de rares cas[6]. Un petit nombre de lycées publics ont néanmoins la réputation d'établissements destinés à l'élite qui ont réussi à sélectionner leurs élèves en dépit de la rigidité théorique de la carte scolaire[7]. En raison de l'opinion répandue selon laquelle beaucoup de parents ayant des relations sont en mesure de contourner la carte scolaire et parce que la

---

deuxième cycle du secondaire ; par ailleurs, la définition des études menées à terme peut ne pas être la même. Les immigrants qui ont fait toutes leurs études avant leur arrivée en France sont également comptabilisés dans les données sur la population active.

5. Le pourcentage d'élèves fréquentant des établissements privés est un peu plus élevé que ce pourcentage moyen dans le deuxième cycle du secondaire et légèrement inférieur dans l'éducation élémentaire.

6. Il arrive que certaines matières facultatives normalement difficiles pour la plupart des enfants – souvent des langues étrangères peu courantes – soient proposées par des établissements qui se singularisent ainsi ; les parents prétendent que leur enfant veut apprendre cette matière, qui n'est proposée que par un établissement auquel ils n'auraient pas normalement accès, et de ce fait les écarts d'aptitudes entre les élèves et d'origine sociale entre les parents sont supérieurs à la moyenne. Dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les élèves sont également poussés à choisir le bac « S » à dominante scientifique parce qu'il exige un niveau plus élevé en mathématiques, même si pour ses futures études l'élève n'a pas besoin de faire beaucoup de mathématiques, l'opinion qui a cours étant qu'être capable de faire des maths à un niveau élevé est le signe de plus grandes aptitudes en général.

7. Les élèves admis dans ces établissements peuvent avoir été recommandés par leurs enseignants dans le premier cycle du secondaire. Les prix de l'immobilier tendent également à être élevés à proximité de ces établissements et l'on raconte que certains parents achètent ou louent de très petits appartements simplement pour disposer d'une adresse dans le secteur scolaire de l'établissement convoité. La demande de places dans les établissements privés semble également avoir augmenté, bien que les capacités n'aient pas suivi, car les parents cherchent à éviter certaines écoles publiques jugées médiocres.

concurrence est un moyen d'améliorer les résultats, on entend suggérer de temps en temps qu'il faudrait l'appliquer moins rigoureusement, pour que tous les parents aient la possibilité de choisir l'école de leur enfant, comme dans d'autres pays.

Enseignement supérieur

L'enseignement supérieur en France se distingue par un certain nombre de paradoxes. La dépense annuelle par habitant consacrée aux étudiants est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. On dépense moins par an et par habitant pour l'étudiant moyen dans l'enseignement supérieur que pour un élève de lycée. Certains groupes d'étudiants de première année et de deuxième année dans les universités publiques ont un taux d'abandon élevé et les étudiants inscrits dans certaines filières ont de médiocres perspectives professionnelles, mais des jeunes qui (statistiquement) ont peu de chances de réussir continuent à s'inscrire en grand nombre dans ces filières. Bien que l'enseignement supérieur ait pour mission déclarée de contribuer à la réduction des inégalités sociales, on trouve dans le système éducatif français certains des établissements les plus élitistes (au sein méritocratique cependant) existant dans la zone de l'OCDE.

Les élèves s'inscrivent en majorité dans les universités publiques, le baccalauréat étant le seul diplôme exigé pour cela ; il n'y a pas d'autre sélection sur la base des résultats au bac ou des éventuelles aptitudes pour la discipline choisie. Il s'ensuit que de nombreux étudiants redoublent leur première ou leur deuxième année d'études et qu'un nombre significatif rejoint d'autres types de formation post-secondaire ou abandonne complètement l'université. En 2004, 20 % des étudiants qui s'étaient inscrits dans des filières universitaires non sélectives sortent du système sans diplôme de l'enseignement supérieur (ce chiffre est beaucoup plus élevé pour les titulaires du bac professionnel)[8], et 15% se réorientent vers des filières courtes. Toutefois, ces filières universitaires non sélectives ne sont pas les seules accessibles. Il existe un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur sélectifs, qui choisissent leurs étudiants soit en fonction de leurs résultats au bac et de leur dossier scolaire, soit à l'issue d'un examen d'entrée spécifique.

La structure de l'enseignement supérieur est devenue relativement complexe, avec des différences considérables dans l'organisation et le financement des différents types d'établissement (tableau 2). Au sein des universités publiques elles-mêmes, il existe des composantes dotées d'une certaine autonomie et autorisées à pratiquer la sélection de leurs effectifs – notamment les Instituts universitaires de technologie (IUT). Ceux-ci sont aujourd'hui plus nombreux que les universités elles-mêmes, enregistrent un taux de réussite nettement plus élevé à la fin de leur cycle d'études de deux ans (en particulier pour les titulaires du bac professionnel) et leurs diplômés ont un bien meilleur parcours professionnel. Les IUT et d'autres établissements d'enseignement supérieur sélectionnent les étudiants en fonction de leurs résultats au baccalauréat et de leur dossier scolaire. Beaucoup d'autres exigent deux années d'études après le bac dans des classes préparatoires dont la plupart sont situées dans les lycées particuliers. Si l'admission à l'université est assurée par la réussite au bac, l'admission dans une classe préparatoire ne l'est pas ; elle est conditionnée par le type de bac et le niveau des résultats obtenus et les recommandations des enseignants. Les enseignants qui enseignent dans le deuxième cycle du secondaire peuvent aussi enseigner en classe préparatoire. La plupart des étudiants considèrent cette période d'études comme la plus intensive qu'ils auront à accomplir, mais par elle-même elle ne débouche sur aucun diplôme officiel et permet simplement de se qualifier pour passer les examens d'entrée dans certains des établissements sélectifs connus sous le nom de grandes écoles[9]. Les dépenses par étudiant dans les classes préparatoires représentent en moyenne

8. Les taux de chômage des jeunes titulaires d'un bac professionnel qui quittent l'université sans avoir obtenu d'autres diplômes semble plus élevé que ceux des jeunes qui entrent directement sur le marché du travail après avoir obtenu le bac.

9. Des précisions sont fournies plus loin. Dans cette section, l'expression « grandes écoles » est utilisée au sens large afin d'y inclure un grand nombre des écoles d'ingénieur et d'écoles de commerce, qui

presque le double des dépenses par étudiant dans les universités publiques (tableau 3), la raison étant le taux d'encadrement beaucoup plus favorable.

Tableau 2. **Diplômes de l'enseignement supérieur**

Nombre d'années après l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires	Université		Classes Préparatoires (2 premières années) et grandes écoles	Section de technicien supérieur	Institut universitaire de technologie
	Ancien système (jusqu'en 2006)	Nouveau système			
1					
2	DEUG (diploma d'études universitaires générales)			BTS (Brevet de technicien supérieur)[2]	D.U.T. (Diplôme universitaire de technologie)[2]
3	Licence	Licence		Licence professionnelle	Licence professionnelle
4	Maîtrise				
5	DEA ou DESS	Masters	Masters		
6	Doctorat	Doctorat			
7					
8					

1. A l'exclusion des filières spécialisées telles que la médicine et le droit.
2. Les titulaires d'un BTS ou d'un DUT peuvent rejoindre certaines filières universitaires ou grandes écoles.

Source : OCDE.

Tableau 3. **Répartition des étudiants par type d'établissement, 2005/6**

Nombre d'étudiants	Part du total		Dépense par étudiant
1 421 719	62.5	Université	7 210
112 597	4.9	*dont* : IUT	10 890
230 403	10.1	Sections de techniciens supérieurs	13 360
81 565	3.6	Formation pédagogique	
74 790	3.3	Classes préparatoires	13 560
25 944	1.1	Grands établissements	n.a.
108 057	4.7	Écoles d'ingénieurs	n.a.
87 666	3.9	Écoles de commerce et de gestion	n.a.
3 191	0.1	Écoles normales supérieures	n.a.
64 598	2.8	Arts et culture	n.a.
124 201	5.5	Paramédical et sociale	n.a.
52 910	2.3	Autres	n.a.
2 275 044	100.0	Total	8 940

Note : Dans l'usage courant, l'expression « grandes écoles » désigne les « grands établissements » mais aussi la plupart des écoles d'ingénieurs, de commerce et de gestion, les écoles normales et certains autres établissements.

Source : Ministère de l'Éducation (2006a) et communication directe. Les chiffres relatifs aux effectifs et aux coûts varient légèrement selon les différentes définitions.

demandent une préparation en classes préparatoires mais qui ne sont pas techniquement parlant des grandes écoles. Il existe un autre groupe d'établissements pour lesquels la description et l'analyse contenues dans cette section sont moins pertinentes, notamment les établissements de formation très spécialisée, en médecine et en droit par exemple.

Tableau 4. **Dépenses d'éducation par niveau d'enseignement et échelon d'administration**

	Total	Primaire (Maternelle et élémentaire)	Secondaire (Collège et Lycée)	Supérieure	Éducation des adultes
Dépenses totales (milliards d'euros) dont					
(pourcentage)	116.3	30.6	52.7	19.7	11.8
Ministère de l'Éducation	55.9	52.9	65.4	64.8	12.2
Autres administrations nationales	7.5	0.1	5.4	9.8	29.2
Collectivités locales	20.2	39.8	17	5.9	8.9
Autres organismes publics	1.9	1.8	2.3	1.1	1.8
Entreprises	6.5	0	2.1	6.4	38.7
Ménage	8	5.4	7.8	12	9.2
Total	100	100	100	100	100
Pour mémoire : dépenses par étudiant					
(euros)	6 810	4 600	8 530	8 630	. .
Part des dépenses publiques totales					
(pourcentage)	13.3	3.5	6.0	2.3	1.4
Part du PIB (pourcentage)	7.0	1.8	3.2	1.2	0.7
Pour mémoire : (milliards d'euros):					
Dépense publiques totales	873.3	. .	. .	. .	. .
PIB	1 656.7	. .	. .	. .	. .

Ministère de l'Éducation (2005a).

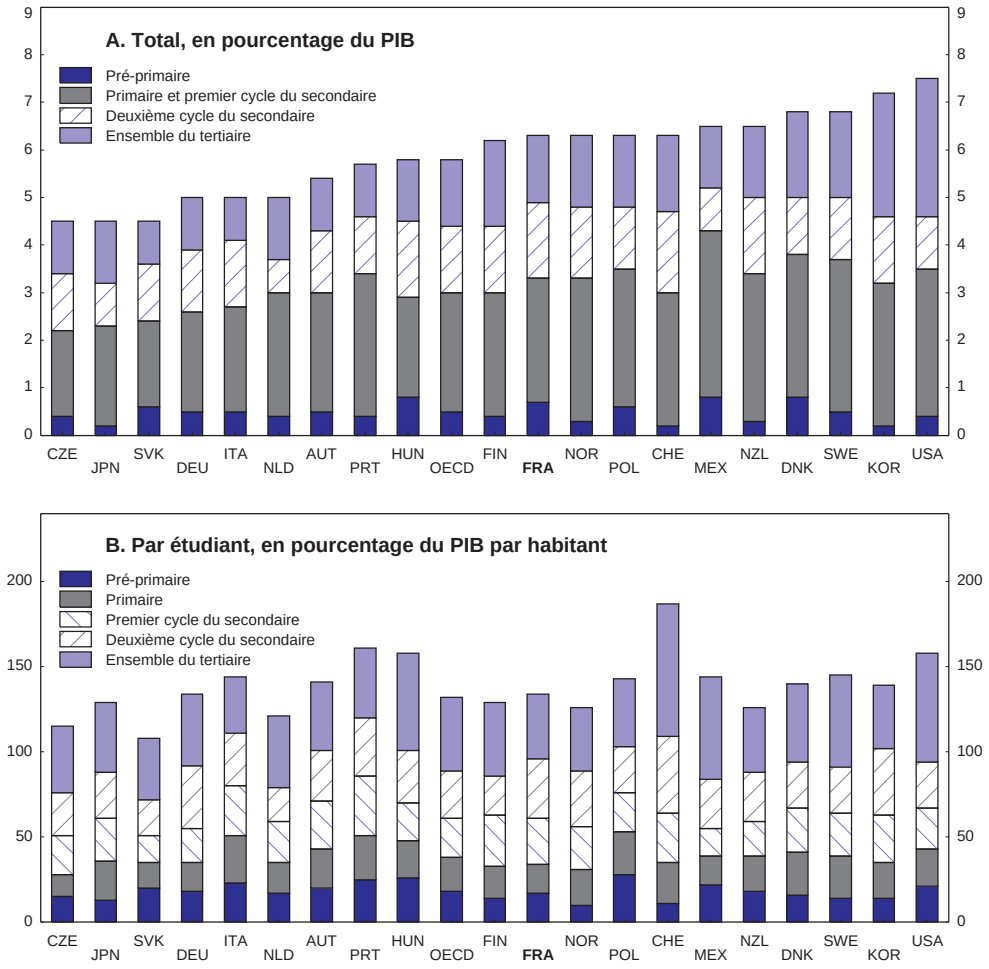
Financement et organisation

L'éducation est financée pour l'essentiel par le budget de l'administration centrale. Les salaires des enseignants (dont la plupart ont le statut de fonctionnaire), qui forment le principal poste de dépense, sont payés directement par l'État. Cependant, comme dans la plupart des pays, certains aspects des dépenses sont décentralisés aux différents échelons d'administration en fonction du niveau de l'établissement et de la nature des dépenses. Les municipalités ont la charge de l'accueil préscolaire et pour l'immobilier et les équipements des écoles élémentaires. L'équipement des établissements secondaires relève des départements et des régions ; les administrations locales reçoivent néanmoins de l'administration centrale des crédits destinés à couvrir l'essentiel de leurs dépenses au titre de l'éducation. La situation est plus variée dans l'enseignement supérieur, certains établissements relevant du ministère de l'Éducation, certains d'autres ministères. Bien que les administrations locales prennent en charge 40 % environ des dépenses totales au titre de l'enseignement primaire, une part importante de ces dernières est consacrée au secteur de l'accueil préscolaire (maternelle) (tableau 4). La décentralisation des dépenses au titre de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire publics ne porte pas sur le personnel enseignant, mais sur d'autres dépenses de fonctionnement, les équipements et les infrastructures.

Dans les comparaisons internationales, un certain nombre de facteurs distinguent l'utilisation des ressources dans le système éducatif français. L'un d'entre eux est le fort taux de scolarisation des enfants de trois à cinq ans dans l'éducation préscolaire et la proportion relativement élevée d'enfants de deux ans qui y sont accueillis. Un autre facteur est le taux relativement élevé des dépenses par étudiant dans l'enseignement secondaire (graphique 2). Le troisième facteur est la contrepartie du précédent, à savoir une dépense relativement faible par étudiant dans l'enseignement supérieur, cette faible dépense par rapport à la moyenne s'expliquant en partie par la faible part représentée par le financement privé, qui est beaucoup plus variable selon les pays que la part des ressources publiques (graphique 3**)**. Dans l'enseignement supérieur, toutefois, on relève des écarts très importants de la dépense par habitant en France selon les différents types de filière et d'établissement.

Graphique 2. **Dépenses annuelles d'éducation**[1]

2003



1. Pour la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Suisse, établissements publics uniquement.

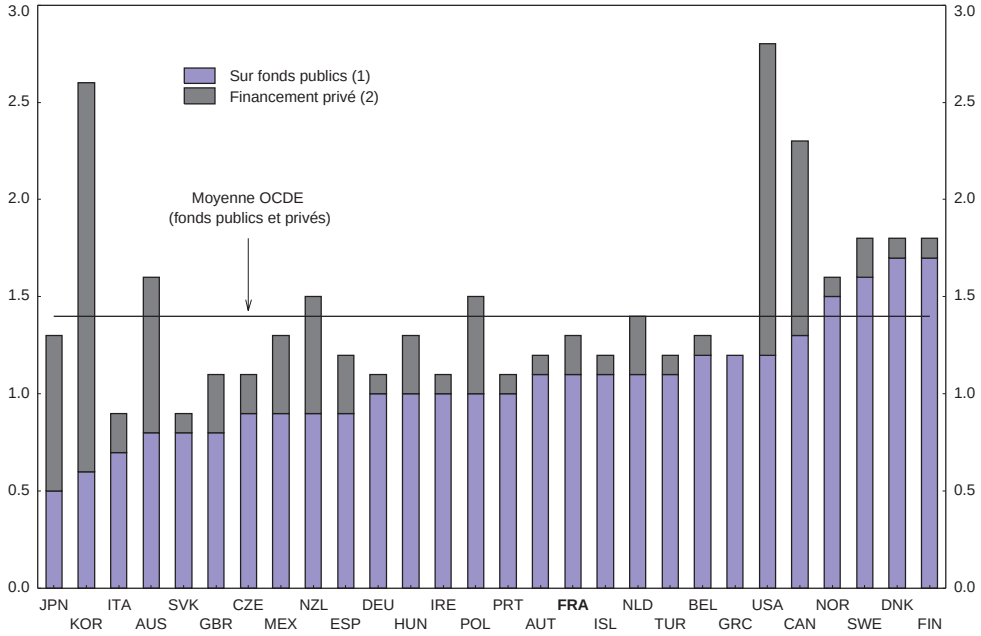
Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006*.

En ce qui concerne la gestion de l'éducation, un facteur particulièrement remarquable est l'absence d'autonomie laissée aux établissements pour recruter, évaluer et licencier les enseignants. Cela vaut pour une partie du système éducatif public, y compris certains instituts de recherche du secteur public. Techniquement parlant, ces fonctions ne sont pas vraiment « centralisées » puisque l'affectation des enseignants n'est pas décidée au niveau central mais habituellement dans le cadre d'une procédure à l'échelle locale[10]; les enseignants sont affectés selon des vœux qu'ils formulent, en prenant en compte le nombre de points de carrière qu'ils ont accumulés, si bien que les enseignants plus expérimentés ont plus de choix. Ces systèmes sont gérés par des commissions paritaires composées de représentants des syndicats d'enseignants et des représentants de l'administration. Toutefois, le fait que les chefs des établissements scolaires ont peu de moyens leur permettant de répondre aux besoins éventuellement constatés au niveau

10. Pour les 10 % d'enseignants qui ont obtenu l'agrégation, l'affectation est décidée au niveau national. Le système éducatif définit 30 régions, appelées académies. Pour la plupart elles correspondent aux régions politiques, bien que certaines régions contiennent plus d'une académie.

Graphique 3. **Dépenses consacrées à l'enseignement tertiaire**

En pourcentage du PIB, 2003



1. Y compris les aides publiques aux ménages liées aux dépenses d'éducation de même que le financement direct des établissements d'enseignement par des sources internationales.
2. Déduction faite des aides publiques liées aux dépenses privées au titre de l'enseignement.

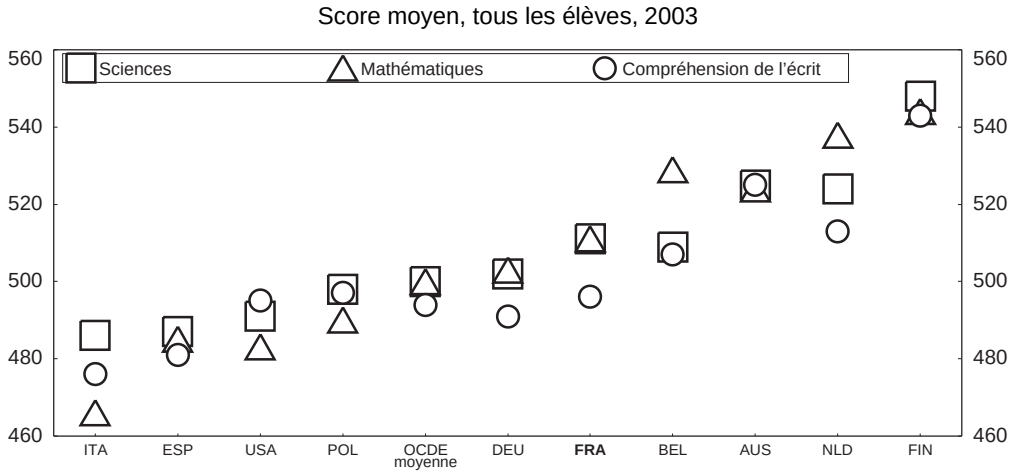
Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006*.

local est l'un des facteurs qui fait apparaître le système éducatif français relativement centralisé dans une évaluation récente par l'OCDE des indicateurs institutionnels des systèmes éducatifs (voir ECO/CPE/WP1(2006)16). En dépit de ce manque d'autonomie de manière générale, de plus en plus d'expériences ont lieu. Les chefs d'établissement pourraient être autorisés à embaucher des assistants d'éducation (ne disposant pas de l'habilitation à enseigner seuls). Dans le programme Ambition réussite certains établissements se voient allouer des ressources supplémentaires et c'est au chef d'établissement que revient la décision quant au profil d'enseignant dont l'école a besoin et la sélection des candidats à l'embauche ; il semble néanmoins que la responsabilité légale relèvera de l'académie. Plus généralement, les autorités semblent ouvertes à l'idée d'expérimenter avec un degré plus élevé d'autonomie, mais avancent que très prudemment dans cette direction.

Les résultats scolaires et leurs écarts

D'après les données comparatives de l'OCDE relatives aux compétences des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences, le score de performance de ce groupe d'âge en France était proche du score moyen pour les pays de l'OCDE en 2003 (graphique 4) ; la France occupait une position similaire en 2000. Les écarts au sein de la population sont un peu plus marqués que dans la plupart des pays de l'OCDE, en particulier dans le domaine des sciences.

Graphique 4. **Comparaison de la performance des élèves à l'âge de 15 ans**



Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003* (Annexe B, tableaux 2.5c, 6.2, 6.6).

Il est relativement plus difficile de faire des comparaisons entre pays des performances de l'enseignement supérieur. Une évaluation qui est assez commentée en France concerne le classement annuel des établissements d'enseignement supérieur dans le monde par l'Institute of Higher Education de l'Université Jiao Tong de Shanghai. L'établissement français le mieux classé (Université de Paris 6) se place au 45e rang. C'est la onzième université non américaine (derrière quatre universités du Royaume-Uni, deux du Japon et du Canada, une de Suisse et une des Pays-Bas) qui figure au classement. Ce classement est établi sur la base de critères liés à la recherche et non aux résultats de l'enseignement et on peut supposer que la méthodologie employée favorise les établissements anglophones, ainsi que les grands établissements par rapport aux plus petits. Dans d'autres classements, qui sont moins exhaustifs mais peut-être moins affectés par ces deux derniers biais, les établissements français sont néanmoins classés à un rang assez bas[11].

Éducation préscolaire et primaire

Bien qu'il ne soit pas mentionné dans le code de l'éducation, un objectif important de l'éducation élémentaire et préscolaire en France est de tenter de compenser l'impact du contexte social sur la réussite scolaire. Les recherches menées en France et dans d'autres pays ont généralement montré que les premières années de scolarisation ont un impact significatif sur les résultats ultérieurs (voir, par exemple, OCDE, 2004 ; Heckman, 2000, Jarousse *et al.*, 1992 ; Jeanthieau et Murat, 1998) et que le développement des services d'accueil préscolaire en France répond à la volonté d'améliorer le niveau général et de réduire les inégalités. De l'avis général, l'éducation élémentaire en France est relativement performante et l'accueil préscolaire universel et gratuit des enfants à partir de trois ans contribue largement à ces résultats. De plus,

11. Le classement de l'Université Jiao Tong de Shangai recourt à des indicateurs quantitatifs, comme le nombre de citations et le nombre de lauréats du prix Nobel, mais il est difficile à moduler correctement pour prendre en compte la taille de l'établissement. Parmi les autres palmarès, on peut citer celui publié par le Times Higher Education Supplement au Royaume-Uni, sorte d'évaluation collégiale où les établissements sont classés en fonction de l'opinion subjective de chercheurs universitaires. L'établissement français le mieux classé, l'École normale supérieure, occupe le 18e rang. Cette dernière et l'École polytechnique (37e rang) doivent en grande partie leur classement à leurs taux d'encadrement élevé, indicateur lié à l'enseignement mais qui, malheureusement, est une mesure des moyens investis et non des produits.

on pense que l'école élémentaire parvient à protéger les enfants de l'impact du contexte familial, de telle sorte que leurs autres handicaps ne s'aggravent pas pendant ce cycle d'études, mais l'influence du contexte social redevient perceptible pendant le premier cycle du secondaire.

Une étude récente (Caille et Rosenwald, 2005) pourrait infléchir cette opinion. Cette étude porte sur un panel de 8 300 enfants qui sont entrés à l'école élémentaire en 1997 et sur un précédent échantillon étudié à partir de 1978[12]. Quand on cherche à expliquer les écarts de résultats aux tests d'évaluation des compétences en français et en mathématiques au début du premier cycle du secondaire, on constate que si le facteur le plus important responsable des écarts est le niveau scolaire à l'entrée à l'école élémentaire (où le contexte familial est important), le contexte familial a encore un impact significatif[13], ce qui donne à penser que l'origine sociale influe même sur les progrès à l'école élémentaire. Toutefois, les résultats montrent aussi que les enfants de parents immigrés réussissent un peu mieux que les autres, une fois que l'on a pris en compte leur niveau à l'entrée à l'école élémentaire.

Un autre résultat intéressant de cette étude concerne l'impact de l'accès à l'éducation préscolaire à l'âge de deux ans. Les performances moyennes des enfants qui entrent à la maternelle à l'âge de deux ans sont manifestement meilleures que celles des enfants qui y entrent un an plus tard, que ce soit à six ans ou à onze ans, ce qui confirme que les investissements réalisés pour ce groupe d'âge produisent des résultats en termes de performance près de dix ans plus tard. Mais ces résultats semblent aussi indiquer que les effets bénéfiques d'une scolarisation précoce peuvent partiellement s'évaporer entre ces deux âges, toutes choses égales par ailleurs. Bien que cet impact soit faible en soi[14], et pas très significatif, il pourrait être utile d'analyser ces résultats de manière plus approfondie pour les confirmer et comprendre leur origine ; il se peut qu'ils s'expliquent par les méthodes pédagogiques, par exemple.

Formation des enseignants

Une publication de l'OCDE (2004) suggère que le programme des maternelles a été trop axé sur l'acquisition des compétences et des connaissances spécifiques requises pour entrer à l'école élémentaire ; ce rapport souligne que « … les approches actuelles de la pédagogie et de l'évaluation pourraient être renforcées en prenant davantage en compte le développement global de l'enfant … » (page 53). Le même rapport recommande également de s'intéresser davantage aux besoins individuels des jeunes enfants au lieu de dispenser un enseignement uniforme à des groupes hétérogènes – les écoles publiques évitent de

12. Caille et Rosenwald (2005) utilisent des données provenant des tests d'évaluation des compétences auxquels ont été soumis tous les enfants au cours de leur premier trimestre à l'école élémentaire et (normalement) cinq ans plus tard au cours du premier trimestre suivant leur entrée dans le premier cycle du secondaire, ainsi que des données concernant la profession des parents, l'âge et le sexe de l'enfant et la situation de sa famille (famille monoparentale ou biparentale, famille d'immigrants ou mixte). Parmi les résultats attendus, citons l'importance du niveau d'instruction des parents (en particulier de la mère) pour la réussite à tous les niveaux et le statut d'immigrant. L'analyse de régression permet également de mettre clairement en évidence l'impact de la date de naissance au cours de l'année.

13. Par exemple, l'amélioration des performances en mathématiques liée au fait d'avoir une mère pourvue d'un diplôme d'études supérieures au lieu d'une mère non diplômée est comparable à l'amélioration des performances imputable au fait de se situer près de deux déciles plus haut dans la distribution des performances à l'entrée à l'école élémentaire. Voir Caille et Rosenwald (2005, tableau 5, pages 222-23).

14. Par conséquent, l'entrée à la maternelle à l'âge de deux ans au lieu de trois ans, qui conditionne les performances à l'entrée à l'école élémentaire, est associée à une baisse des performances lors de l'entrée dans le premier cycle du secondaire équivalant à un peu plus d'un dixième de l'impact d'une régression d'un décile dans la distribution des performances à l'entrée à l'école élémentaire. Ce résultat ne signifie pas que l'entrée précoce à la maternelle a des effets contraires au but recherché pour les enfants lorsqu'ils atteignent l'âge d'entrer dans le secondaire, mais que l'impact se fait intégralement sentir dans leurs performances à l'entrée à l'école élémentaire et qu'il peut en partie « s'évaporer » par la suite.

regrouper les enfants par niveau d'aptitude dans l'éducation élémentaire et le premier cycle du secondaire. Si le résultat a été que les enfants désavantagés ont ainsi été mieux préparés à suivre les leçons à l'école élémentaire, cela pourrait effectivement contribuer à empêcher les différences liées au contexte social de faire sentir de nouveau leurs effets par la suite. Les objectifs de l'enseignement ont d'ailleurs évolué dans cette direction, l'éducation élémentaire étant davantage axée sur l'acquisition d'un noyau de compétences et de connaissances. Les résultats du PISA suggèrent effectivement que l'hétérogénéité des classes n'est pas en soi un obstacle à un bon niveau scolaire moyen, mais qu'il faudra peut-être adapter les méthodes pédagogiques en fonction des besoins de classes composées de groupes qui progressent à des rythmes différents. En France, il est tentant de voir dans le recours au redoublement – voir plus loin – une conséquence de cette hétérogénéité, faute d'une adaptation suffisante des méthodes pédagogiques.

Si l'on veut davantage personnaliser l'enseignement, il faudra peut-être réformer la formation des enseignants eux-mêmes. La formation des maîtres du primaire a déjà considérablement évolué au cours des deux dernières décennies, avec un allongement de la durée des études et une élévation de leur niveau. Les enseignants certifiés auront dorénavant l'équivalent d'un diplôme de premier cycle universitaire complet, complété par deux années de formation pédagogique spécialisée, la seconde consistant essentiellement en expérience pratique. C'est le même niveau que celui exigé pour les enseignants du secondaire. Le niveau minimum de formation requis, soit cinq ans d'études supérieures, pour obtenir la qualification d'enseignant du primaire, est parmi les plus élevés exigés dans les pays de l'OCDE (dans la plupart, l'exigence minimum pour les enseignants du primaire est de quatre ans d'études). En dépit de ce niveau de formation plus élevé, une critique que l'on pourrait avancer est que l'on ne se préoccupe pas assez d'apprendre aux enseignants à enseigner, alors qu'ils sont sélectionnés sur la base de connaissances théoriques qui ne leur seront guère utiles pour enseigner dans le primaire. De plus, la formation pédagogique ne débute qu'après l'obtention d'un premier diplôme. Cette approche « en deux temps » est très différente de celle suivie par la plupart des autres pays, où au moins une partie du programme de formation des enseignants comporte un volet pédagogique qu'ils suivent parallèlement à leur formation à telle ou telle discipline ; la plupart des pays autorisent aussi cependant cette formation en deux temps pour ceux qui empruntent une voie alternative pour accéder à l'enseignement (OCDE, 2005). Le nouveau cahier des charges de la formation des maîtres en IUFM (décembre 2006) s'inscrit dans cette perspective de formation professionnelle.

Il ressort d'ailleurs des enquêtes effectuées auprès des enseignants que nombre d'entre eux estiment que l'on accorde une place excessive dans leur formation à l'approfondissement des connaissances dans leur spécialité, au détriment de la formation pratique requise pour savoir gérer les différentes situations en classe et maîtriser la communication au sein de l'établissement[15]. Cette opinion concernant la formation est également très répandue dans d'autres pays (voir OCDE, 2005). Elle révèle de réelles insuffisances dans la formation, mais elle peut aussi s'expliquer par le fait que les jeunes enseignants débutants sont inévitablement confrontés en classe à des difficultés que seule l'expérience peut les aider à surmonter. En France, les stagiaires sont presque toujours détachés dans des écoles « faciles » pour effectuer leur stage pratique obligatoire d'un an et même dans ces écoles leur charge d'enseignement est réduite. Le sentiment d'être mal préparé est peut-être donc en partie inévitable, mais il faut prendre des mesures pour le réduire.

Redoublement

Les pratiques éducatives suivies par la France diffèrent radicalement de celles des autres pays en matière de redoublement ; les élèves y sont en effet contraints de redoubler un an s'ils n'ont pas atteint le niveau de connaissances et de maturité requis pour passer dans la classe supérieure. A la fin du cycle primaire, 17 % environ des enfants en France ont redoublé un an et cette proportion atteint 36 % à partir de

15. Voir, par exemple, ministère de l'Éducation (2006b), bien que cette note s'adresse principalement aux enseignants du primaire.

la première année du deuxième cycle du secondaire, continuant à augmenter ainsi jusqu'au bac. Dans de nombreux pays de l'OCDE, par contre, le redoublement est pratiquement inconnu, sauf dans des cas exceptionnels, de maladie par exemple. Le redoublement a des avantages potentiels : il peut permettre de prendre en compte le fait que les enfants mûrissent à des rythmes différents, éviter que les écarts entre les niveaux d'aptitude dans la classe ne soient trop larges, de telle sorte que les élèves lents ne freinent pas ceux qui sont rapides, et contribuer à s'assurer que les enfants ne passent pas d'une classe à la classe suivante sans avoir acquis un bagage minimum qui leur permet de suivre le programme l'année suivante. Mais en pratique ces avantages potentiels semblent être contrebalancés par d'autres effets négatifs, plus puissants.

On ne peut vérifier l'impact de cette pratique sur les résultats scolaires que par le biais de méthodes indirectes, étant donné qu'il n'est pas possible de désigner de façon aléatoire des enfants qui redoubleront un an, puis de comparer leurs résultats à ceux d'élèves qui n'ont pas redoublé[16]. En dépit de ces difficultés méthodologiques, de nombreuses études recourant à des méthodes différentes ont conclu que le recours généralisé au redoublement a de toute évidence des effets contraires au but recherché, du moins en ce qui concerne les élèves faibles : les enfants qui redoublent ont objectivement de moins bons résultats pendant les années qui suivent que des enfants de même niveau non redoublants ; non seulement ils ont objectivement de moins bons résultats, mais de plus ils ont tendance à sous-estimer leurs propres capacités et ils sont également sous-estimés par les enseignants – le redoublement entraîne une stigmatisation. Il semble d'après les observations recueillies que leurs mauvais résultats s'expliquent par deux raisons principales : d'une part, ils sont découragés parce qu'on les a fait redoubler un an et, d'autre part, ils sont moins motivés psychologiquement pour « suivre » la classe, puisque les élèves de leur génération qui réussissaient mieux qu'eux sont passés dans la classe supérieure. Le redoublement ne contribue pas non plus à réduire le nombre d'enfants qui arrivent au terme de la scolarité obligatoire sans diplôme. Étant donné que la scolarité obligatoire est définie par l'âge, des enfants qui redoublent deux ou trois fois peuvent atteindre l'âge de fin de la scolarité sans avoir obtenu de diplôme.

Les chercheurs en France reconnaissent unanimement que le redoublement est inefficace, conclusion qui fait d'ailleurs l'objet d'un consensus depuis plusieurs décennies. Le problème est également reconnu dans la politique éducative nationale depuis un certain temps et le nombre de redoublements est en baisse : en 1990, moins de un élève sur deux arrivait au terme du premier cycle du secondaire sans avoir redoublé au moins un an[17].

Néanmoins, au vu des observations disponibles, la question qui se pose est de savoir pourquoi le redoublement reste aussi répandu, même s'il diminue. Une raison importante est que l'on ne peut fonder des conclusions que sur une analyse statistique. Considérés individuellement, les enfants concernés donneront probablement dans la plupart des cas aux enseignants et aux parents l'impression de mieux

16. Par exemple, le fait que des redoublants de 16 ans ont de plus mauvais résultats que l'élève moyen de 15 ans démontre au moins en partie que ce sont les enfants les moins capables qui sont sélectionnés pour redoubler sans prouver intrinsèquement que le redoublement a des effets contraires au but recherché. Il faut prendre en compte ce biais de sélection. Les études qui le font démontrent néanmoins que le redoublement a des effets contraires au but recherché ; voir Cosneffroy et Rocher (2004) pour une analyse plus poussée et des références.

17. Cette pratique est suffisamment courante pour que les statistiques s'y rapportant soient fréquemment utilisées dans l'analyse des facteurs qui influent sur les résultats scolaires, en l'absence de mesures nationales normalisées des performances scolaires après l'âge de 11 ans. Un certain classement est possible étant donné qu'une minorité significative d'enfants redoublent plus d'une fois et qu'un certain nombre d'enfants « sautent » également une année, de sorte qu'au cours de n'importe quelle année scolaire on dénombre un nombre significatif d'enfants qui ont un an de moins ou deux ans de plus que ceux ayant l'âge « normal » pour la classe considérée.

travailler qu'avant. Mais les mesures d'incitation prises en direction des enseignants et des établissements en France peuvent aussi encourager cette pratique. Le principal objectif des enseignants du secondaire est de parvenir à enseigner l'intégralité du programme de l'année à leur classe et ce n'est pas au chef d'établissement qu'il appartient de changer cette démarche. Ce programme est relativement lourd en France, si bien que les élèves les plus faibles auront du mal à suivre. Confrontés au problème, de nombreux parents aident leurs enfants eux-mêmes ou font appel à des répétiteurs privés (soit indépendants, soit employés par des entreprises et qui eux-mêmes peuvent être enseignants). L'accès à ce type de soutien dépend du contexte familial et des revenus de ménage et c'est là peut être l'une des raisons pour lesquelles les inégalités des résultats scolaires tendent à s'aggraver dans le premier cycle du secondaire[18]. Des initiatives récentes (« Programmes personnalisés de réussite éducative » et « actions d'assistance scolaire ») cherchent à remédier à ce problème.

L'introduction du socle commun de compétences et de connaissances au niveau du secondaire pourrait contribuer à réduire le recours au redoublement (et du même coup à dégager des ressources budgétaires[19]), à condition que l'on cherche réellement par le biais de ce changement à faire en sorte que tous les élèves acquièrent le noyau commun, même si en contrepartie il faut réduire l'ampleur du programme d'enseignement. Il serait probablement nécessaire à cet effet de changer les méthodes pédagogiques dans le sens indiqué plus haut. On pourrait aussi envisager d'introduire des mesures qui dissuadent explicitement les enseignants et les établissements de recourir au redoublement. Le risque existe également que les enseignants cessent tout simplement de faire redoubler les enfants mais ne leur dispensent pas pour autant un meilleur enseignement ; mais d'après la plupart des études, même dans ce cas de figure les résultats seraient globalement améliorés, et ce d'autant plus si parallèlement les méthodes pédagogiques étaient réformées dans le sens voulu. L'élaboration d'indicateurs précis de la valeur ajoutée, sujet qui est examiné plus loin, pourrait aussi pénaliser le recours au redoublement, sans que l'on ait besoin de le sanctionner directement.

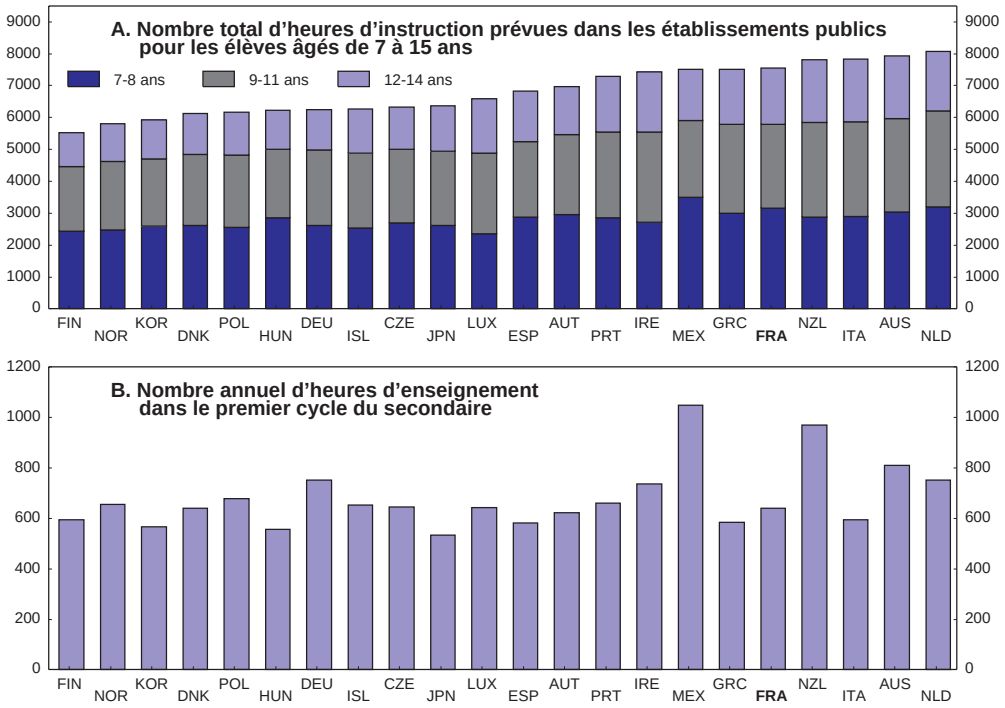
Le nombre annuel d'heures d'instruction des enfants est plus élevé en France que dans la plupart des autres pays, tandis que le nombre d'heures de contact des enseignants se situe juste en dessous de la moyenne (graphique 5). Les trimestres scolaires sont également relativement courts, si bien que la période d'instruction est particulièrement chargée, ce qui n'est pas de nature à favoriser les élèves lents. Si l'on veillait davantage à ce que tous les élèves acquièrent les compétences de base, il serait possible de réduire le nombre d'heures de classe normales des élèves, tandis que les enseignants passeraient relativement plus de temps en classe (comme ils le font dans beaucoup d'autres pays), accordant ainsi plus d'attention et de temps aux élèves ayant des problèmes particuliers. Un nombre d'heures de classe légèrement réduit pour les élèves, et étalé sur une plus longue période, pourrait aussi favoriser ce processus sans ralentir

18. Une question qui n'est pas abordée dans les études consacrées au redoublement est celle de savoir si le fait que les élèves compétents soient freinés est profitable aux élèves faibles, puisque le niveau d'aptitude dans les classes est beaucoup plus homogène qu'il ne l'est dans les pays où il n'y a peu de redoublements ou pas du tout (Cosnesfroy et Rocher, 2004, mettent en évidence cette plus grande homogénéité dans une comparaison entre la France et l'Angleterre, par exemple). Si cela était vraiment profitable, le problème pour les responsables des politiques reviendrait à choisir entre des performances moyennes ou des écarts par rapport à la moyenne. Les observations disponibles suggèrent qu'il n'en est pas ainsi ; les pays où les enseignants veillent davantage à ce que tous les enfants atteignent le niveau requis chaque année semblent obtenir à la fois des écarts moindres dans les scores de l'étude PISA et des scores moyens aussi élevés ou plus élevés qu'en France. Cela n'exclut pas la possibilité, cependant, d'avoir à opérer un tel choix pour certains groupes d'élèves.

19. Pour donner une idée approximative du coût potentiel, on peut rappeler qu'en moyenne un tiers des élèves sont en retard d'un an lorsqu'ils atteignent l'âge de 15 ans, retard accumulé sur une période d'approximativement neuf ans ; il s'ensuit que le nombre d'élèves chaque année est supérieur de près de 4 % (un neuvième de un tiers) à ce qu'il serait si les redoublements étaient réduits au minimum.

Graphique 5. **Nombre d'heures d'instruction et d'enseignement**

2004



Source : *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE 2006.*

nécessairement les progrès des élèves plus compétents. Les données fournies par les études PISA suggèrent que cela est possible et pourrait améliorer tant l'équité que les résultats moyens de l'ensemble des élèves[20], mais cet objectif pourrait ne pas être compatible avec les pressions imposées aux établissements pour qu'ils continuent à former en même temps une élite très instruite.

Zones d'éducation prioritaire

Certaines zones concentrent de nombreux problèmes sociaux (voir Jamet, 2007a). Les mauvais résultats scolaires, tant dans le primaire que dans le secondaire, font partie de la problématique mais ils en sont aussi la conséquence ; de plus, ils sont un élément du cercle vicieux. Les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été créées en 1982. Les limites géographiques des ZEP sont définies sur la base des performances éducatives (notamment les résultats aux tests nationaux, la fréquence des redoublements et le nombre d'enfants qui quittent l'école sans diplôme), ainsi que d'indicateurs plus généraux comme la taille moyenne des familles, le taux de chômage et la proportion d'étrangers dans la population. Le plan de relance de cette politique a abouti en 1998-99 à la mise en place des réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui ont permis de faire bénéficier des avantages du label ZEP certains établissements scolaires manifestement confrontés à des problèmes. Fin 2004, près d'un cinquième des élèves du premier cycle du secondaire étaient scolarisées en ZEP ou en REP.

Les établissements classés en ZEP ou en REP se voient allouer des ressources matérielles plus importantes que les autres établissements. Des objectifs particuliers sont la scolarisation gratuite de tous les

20. Les pays scandinaves se distinguent généralement par leurs bons résultats à cet égard.

enfants de deux ans et l'élaboration de plans d'étude personnalisés, avec la participation d'acteurs locaux autres que les établissements scolaires, pour les élèves en difficulté ainsi que l'amélioration de la mixité sociale dans les établissements. Les taux d'encadrement sont plus favorables et des dispositions sont prévues pour mieux rémunérer les enseignants et accélérer leur avancement.

Les statistiques disponibles semblent indiquer que dans l'ensemble, en dépit de la réelle quoique faible diminution de la taille des classes obtenue, ces politiques ont été d'une efficacité limitée et que le programme ZEP n'a pas eu globalement d'impact statistique sur les résultats scolaires pendant sa première décennie d'existence (1982-92)[21] . Deux raisons principales ont été avancées. En premier lieu, on estime que les établissements situés en ZEP ne bénéficient que d'une majoration de 10 % environ de leurs ressources[22]. On fait valoir qu'on ne saurait espérer obtenir des résultats significatifs face à des problèmes aussi difficiles avec un tel saupoudrage des ressources. Les ressources pourraient certes être mieux ciblées[23], mais l'argument du « saupoudrage » n'est pas convaincant. Dans une analyse minutieuse de l'influence de la taille des classes, Piketty et Valdenaire (2006) montrent que leur diminution a un effet significatif du point de vue économétrique sur les performances des élèves (elles confirment cependant qu'une augmentation des dépenses consacrées aux ZEP aurait de fait un faible impact) et rien n'indique dans leurs travaux que les effets des variations dans la taille des classes sont non linéaires[24].

Un facteur plus important expliquant les difficultés rencontrées par le programme ZEP est que celui-ci a engendré une série de signaux inadaptés. L'un d'entre eux est que dès qu'une zone géographique est classée en ZEP, elle tend à être perçue comme une zone « à problèmes », ce qui incite les parents, lorsqu'ils ont le choix, à la quitter ou à ne pas s'y installer. Au minimum, cela accentue simplement la concentration des problèmes sociaux dans ces zones, et a peut-être un impact plus que proportionnel sur les résultats scolaires par suite d'effets de contagion, bien que Bénabou *et al.* (2006) concluent que cet effet de stigmatisation était assez faible, voire inexistant, dans les années 90. Mais les incitations offertes aux enseignants sont un autre facteur important. Les enseignants intervenant en ZEP bénéficient de primes. Celles-ci semblent toutefois généralement insuffisantes pour attirer les enseignants plus expérimentés et compenser les inconvénients du travail en ZEP, les problèmes de discipline et de violence dans les établissements scolaires n'étant pas les moindres. De plus, les mesures d'incitation prenant la forme d'un avancement accéléré, dans le cadre de la méthode d'affectation des enseignants dans les établissements en fonction de leur nombre de points, se traduisent par un taux de rotation des enseignants plus important dans les établissements situés en ZEP que dans d'autres zones (graphique 6)[25]. De nombreux enseignants débutants ou inexpérimentés semblent utiliser précisément leur période d'affectation en ZEP pour acquérir

21. Voir Bénabou et autres (2004 et 2006) et Moisan et Simon (1997). Ces derniers ont étudié les caractéristiques qui distinguent les ZEP qui obtiennent les meilleurs résultats de celles qui réussissent moins bien au lieu de procéder à une évaluation de l'ensemble du programme.

22. Cela leur permet d'avoir des classes d'une taille inférieure à la moyenne, mais pas dans une mesure considérable – en 2003-04 la taille moyenne effective des classes dans les établissements situés en ZEP ou en REP (écoles élémentaires et établissements du premier cycle du secondaire confondus) était de 21.3 élèves contre 23.2 dans les autres établissements ; voir ministère de l'Éducation (2004).

23. C'est d'ailleurs le principal point sur lequel ont porté les changements introduits en 1998-99, dans une large mesure conformément aux suggestions de Moisan et Simon (1997).

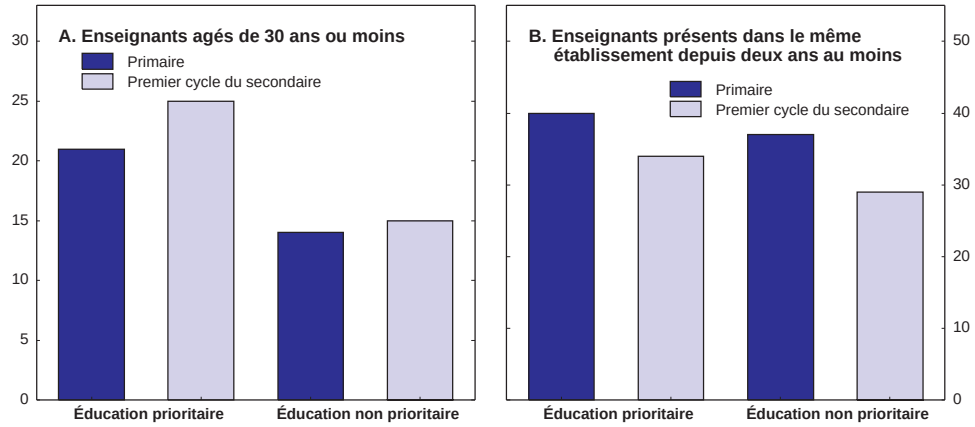
24. Si les effets des ressources étaient linéaires, une concentration d'une quantité donnée de ressources sur une zone plus restreinte n'aurait pas d'incidence sur les résultats moyens.

25. Bressoux et autres (2005), outre qu'ils montrent que la taille des classes comme la formation des enseignants ont un impact significatif sur les performances scolaires, démontrent que les enseignants plus expérimentés sont généralement affectés dans de bons établissements – ou du moins dans ceux où le niveau d'aptitude des classes est nettement plus élevé que dans ceux où sont affectés les débutants et qui comptent moins de redoublants.

les « points » nécessaires pour atteindre plus rapidement un statut leur permettant d'obtenir un poste dans la zone de leur choix.

Graphique 6. **Caractéristiques des enseignants de l'éducation prioritaire**

En pourcentage du personnel



Source : Ministère de l'Éducation (2005).

Indépendamment de cet éventuel effet de stigmatisation et de l'impact évident sur l'expérience des enseignants et leur rotation, Bénabou *et al.* (2006) avancent également que les écarts importants de résultats mettent en lumière un autre facteur qui explique le manque d'effet apparent. Ils font valoir que peu de mesures d'incitation positives ont été adoptées pour rechercher de meilleurs résultats, si bien que dans de nombreuses ZEP aucun programme cohérent n'a été mis en œuvre en faveur des enfants en difficulté ; les mauvais résultats obtenus dans ces zones occultaient les bons résultats obtenus dans d'autres. Cela montre d'autant plus l'importance d'offrir les incitations appropriées à tous les niveaux pour tirer le meilleur parti possible des ressources supplémentaires (ou existantes).

En 2006, des changements majeurs ont été introduits dans la politique concernant les zones d'éducation prioritaires afin de distinguer trois niveaux de besoins (EP1, EP2 et EP3). Les ressources sont actuellement augmentées dans les zones classées en EP1, notamment pour sélectionner des établissements précis qui bénéficieront de moyens financiers supplémentaires, en particulier pour le recrutement d'enseignants plus expérimentés, dans le cadre du programme ambition-réussite. La « mobilité » entre les différents niveaux de priorité devrait également être possible, afin que certaines zones puissent passer d'un niveau à un autre ou tout simplement sortir du programme.

Cette réforme répond clairement à certaines des critiques adressées aux politiques mises en œuvre précédemment. Elle fait largement appel à la « contractualisation » dans le but de favoriser la coordination entre les différents établissements scolaires ainsi que de fixer des objectifs clairs et de susciter un accord sur les méthodes à utiliser, tout en laissant la place à l'expérimentation. La contractualisation semble avoir pour finalité d'accroître la responsabilité en matière de résultats, bien qu'elle ne prévoie pas de sanctions en cas de mauvaises performances. La mise en place du nouveau système n'a débuté qu'au cours de l'année scolaire 2006-07 ; il faut donc attendre pour voir comment il fonctionne en pratique. Les points faibles qui subsistent pourraient être notamment les incitations offertes individuellement aux enseignants – l'avancement accéléré figure toujours parmi les incitations, par exemple. La nouvelle politique ne va pas non plus aussi loin qu'elle le pourrait pour modifier l'optique géographique du programme : une alternative constituerait à allouer des ressources à chaque établissement en fonction du type d'élèves qu'il accueille plutôt qu'en fonction de la zone géographique où il est situé. Il faut espérer

que la coopération encouragée par les contrats conclus entre les différents intervenants dans l'éducation sera enrichie par la coordination avec les initiatives de réussite éducative lancées dans le cadre du Plan de cohésion sociale (voir Jamet, 2007a).

Préserver et améliorer le niveau d'éducation et l'efficacité dans l'enseignement secondaire

Il n'y a pas de méthode simple pour mesurer l'efficacité globale de l'éducation, voire évaluer la notion un peu plus simple de normes éducatives, étant donné que l'éducation a généralement plus d'une finalité. Au cours de la période 1990-2004, les coûts réels par élève dans le premier cycle du secondaire ont augmenté de 34 % et dans le deuxième cycle du secondaire, ils ont progressé de 50 %. Il n'est pas certain que l'amélioration des résultats ait été proportionnelle, d'où la nécessité de réfléchir à l'efficacité par rapport au coût. Dans cette section, nous examinons certains des indicateurs agrégés disponibles, les très nombreuses initiatives récemment lancées par le gouvernement pour évaluer l'efficacité dans des domaines déterminés et certaines des modalités d'organisation de l'enseignement secondaire qui pourraient influer sur l'efficacité.

Des travaux récents ont fourni des comparaisons internationales des indicateurs de l'efficacité dans l'éducation, à partir des résultats de l'étude PISA 2003 (Sutherland *et al.*, 2007). Ils visent à déterminer s'il existe des pays qui apparemment utilisent moins de ressources tout en obtenant des résultats comparables ou meilleurs dans le cadre du PISA[26], ou inversement s'il existe des pays qui obtiennent de meilleurs résultats en utilisant le même volume de ressources ou moins. En ce qui concerne le premier indicateur, à savoir peut-on utiliser plus efficacement les ressources et parvenir quand même au même niveau de performance, la France est assez bien classée, puisque dans cinq pays seulement on utilisait moins de ressources qu'en France[27]. En ce qui concerne l'autre indicateur, qui sert à déterminer si de meilleures performances pourraient être obtenues avec les mêmes ressources, la France est toujours dans le groupe de pays se plaçant au-dessus de la moyenne, mais une dizaine font mieux qu'elle.

Deux facteurs nouveaux pourraient beaucoup contribuer à cet objectif, à savoir la présentation révisée des lois de finances annuelles, sur le modèle établi par la loi cadre de 2001 (LOLF, Loi organique relative aux lois de finances), et le développement des audits des dépenses publiques qui en a découlé. La présentation des budgets en fonction des résultats des programmes a obligé les ministères responsables des dépenses à déterminer des indicateurs de performance afin que l'efficacité des dépenses puisse être évaluée. Le budget de 2006 a été le premier à être présenté intégralement de cette façon et il se peut néanmoins que l'on n'ait pas encore réussi à mettre au point les meilleures mesures de performance. On peut espérer qu'elle s'améliorera avec le temps. Le ministère de l'Éducation rassemble un volume important de données et il devrait être bien placé pour élaborer des indicateurs appropriés[28].

Parallèlement à la LOLF, l'éducation a fait l'objet d'un certain nombre d'audits de la part des pouvoirs publics, à l'instigation du ministère des Finances. Jusqu'ici, ceux-ci ont porté essentiellement sur

26. L'indicateur utilisé associe le niveau moyen des résultats obtenus par le pays dans le cadre du PISA et les écarts par rapport à ce niveau, pour tenir compte du fait que les sociétés attachent de la valeur à l'équité ainsi qu'au niveau de performance moyenne. Voir CPE/WP1(2006)15.

27. La mesure utilisée associe le nombre d'enseignants par élève et la situation socioéconomique moyenne des parents. Il s'agit naturellement d'une notion différente de celle de dépense publique d'éducation. Voir Sutherland et al. (2007).

28. Une grande partie de ces données peut être consultée librement sur le site web du ministère à l'adresse suivante : www.education.gouv.fr. Collecter des données coûte cher, naturellement, et certaines catégories de données provenant d'un grand nombre d'écoles élémentaires n'ont pas été disponibles pendant plusieurs années car les chefs des établissements ont refusé de les recueillir, pour protester contre la charge croissante que la collecte de telles données et d'autres tâches administratives représente.

la charge d'enseignement dans le premier cycle et le deuxième cycle du secondaire et sur le temps pendant lequel les enseignants sont déchargés d'enseignement pour diverses raisons, comme suivre une formation ou accomplir des tâches autres que l'enseignement. Ce dernier rapport a bien montré comment les règles en vertu desquelles ces décharges horaires étaient accordées, qui pour beaucoup remontent aux années 50, étaient devenues inadaptées et étaient dans certains cas entièrement dictées par les circonstances ; la réforme pourrait entraîner une diminution du nombre total d'heures que les enseignants peuvent consacrer à d'autres tâches que l'enseignement, mais en les ciblant sur leurs utilisations les plus productives.

Comme il a été indiqué plus haut, la concurrence entre les établissements scolaires où les parents seraient libres de choisir celui qu'ils jugent convenir le mieux à leur enfant, ne joue pas un rôle dans la préservation ou l'amélioration de la qualité dans le secteur public. Introduire le choix de l'établissement en France ne sera probablement pas une très bonne solution, si d'autres réformes majeures ne sont pas entreprises. Comme Hoxby (2006) le souligne, trois conditions sont nécessaires pour que le choix de l'établissement soit introduit avec succès : la flexibilité de l'offre, l'attribution de crédits en rapport avec les effectifs et l'autonomie de gestion des établissements scolaires. La flexibilité de l'offre signifie que les écoles très demandées doivent être en mesure d'accroître leur capacité d'accueil et que celles qui sont rejetées doivent fermer ; s'il n'en est pas ainsi, dans le meilleur des cas le seul résultat sera que certains enfants trouveront peut-être des établissements répondant mieux à leurs besoins (si les approches des établissements sont suffisamment variées), dans le pire des cas que tout le monde sera pénalisé si le choix aboutit à un « brassage » qui ne s'accompagne d'aucune amélioration globale des performances. Les crédits doivent être en rapport avec les effectifs pour donner aux écoles une incitation matérielle à se développer et éviter de perdre des élèves (et il faut soigneusement établir le montant des crédits alloués). L'autonomie dans la gestion est nécessaire pour que les établissements soient encouragés à répondre à ces incitations. En France, si la deuxième condition peut être considérée remplie dans le cas du petit nombre d'enfants qui fréquentent actuellement des établissements situés en dehors de leur circonscription scolaire, ce n'est pas le cas pour les autres. Dans toute tentative visant à élargir le choix, il faudra mettre en œuvre ces trois conditions nécessaires et prendre en compte l'accès des parents aux informations pertinentes et leur faculté à faire les meilleurs choix.

Même si les établissements considérés individuellement et leurs principaux disposaient d'une plus grande autonomie dans la gestion, ils ne peuvent avoir de choix concernant la principale ressource utilisée – le personnel enseignant – sans une transformation radicale des procédures actuelles de recrutement. Les enseignants s'opposeraient farouchement à ce que les chefs des établissements aient la possibilité de recruter (et de licencier) la plupart du personnel. Dans le passé, les syndicats ont réussi à faire barrage aux propositions tendant à ce que les chefs d'établissement soient chargés de réaliser les évaluations de l'enseignement actuellement menées par le corps d'inspecteurs. En revanche, l'inspection s'est aperçue que les chefs d'établissement peuvent vraiment contribuer à redresser la situation dans les établissements qui ont de mauvaises performances. On l'a vu, l'un des volets du programme ambition-réussite donne aux chefs d'établissement les pouvoirs nécessaires pour recruter divers assistants pédagogiques, pas les principaux enseignants toutefois, reconnaissant ainsi que la flexibilité dans la gestion locale peut être importante.

Bien que les établissements scolaires ne puissent pas se faire concurrence pour attirer des élèves, le ministère de l'Éducation rassemble depuis plusieurs années des statistiques comparatives des performances des lycées. Elles sont établies à partir des taux de réussite des élèves des différents établissements au baccalauréat. Comme un simple classement des établissements sur la base des taux de réussite bruts rendrait compte des effectifs des établissements tout autant que de leurs performances, les mesures sont ajustées afin d'obtenir des indicateurs de la « valeur ajoutée ». Malheureusement, bien que ces mesures soient utiles, elles ne sont pas de véritables mesures de la valeur ajoutée, puisque l'on ne dispose pas d'informations sur les performances des élèves à leur entrée dans l'établissement. Au lieu de cela, on ajuste les taux de réussite bruts en utilisant les informations disponibles sur l'origine sociale des

élèves pour obtenir les mesures publiées : les taux de réussite que chaque établissement aurait obtenus, selon un modèle de régression, si ses effectifs correspondaient aux indicateurs moyens nationaux, par exemple concernant le niveau d'instruction des parents.

Il faudrait améliorer dès que possible ces mesures des performances pour qu'elles représentent vraiment la « valeur ajoutée » et elles pourraient être étendues aux établissements du premier cycle du secondaire et aux écoles élémentaires. Il existe déjà des tests normalisés au niveau national destinés à mesurer les résultats des élèves à l'âge de 8 ans et à celui de 11 ans. Bien que tous les élèves se présentent déjà au brevet, examen sanctionnant la fin du premier cycle du secondaire, celui-ci n'est plus depuis plusieurs années un examen normalisé au niveau national, d'où la difficulté de mesurer la valeur ajoutée. La décision de redonner une dimension nationale à ce diplôme à partir de 2008 signifie que d'ici à 2010 on devrait disposer d'une meilleure approximation de la « valeur ajoutée ». En attendant, des mesures provisoires pourraient néanmoins être élaborées, les seuls établissements comparables étant ceux relevant de la même circonscription scolaire ou dont les élèves passent le même brevet.

Des mesures de valeur ajoutée élaborées avec précaution seraient utiles quel que soit le modèle adopté en ce qui concerne le choix de l'établissement. Elles encourageraient les établissements scolaires et les enseignants à rivaliser non seulement pour attirer les « meilleurs élèves », mais aussi ceux qui ont besoin d'un soutien plus important, pour lesquels une « valeur » tout aussi importante pourrait être ajoutée. Quel que soit leur mode d'établissement, des mesures de la valeur ajoutée basées sur les résultats aux examens ne sauraient cependant constituer la seule mesure des performances des enseignants ou des établissements ; il faudrait envisager d'utiliser d'autres indicateurs, se rapportant peut-être au développement social, par exemple.

Enseignement supérieur

Les paradoxes de l'enseignement supérieur en France ont été soulignés plus haut. Mais ceci ne veut pas dire que l'enseignement supérieur en France est dans l'ensemble particulièrement inefficace : le rendement de l'enseignement supérieur est relativement élevé, par exemple (encadré 1). Nous étudions dans cette section deux aspects particuliers du système où il semble néanmoins qu'une redistribution des ressources pourrait être avantageuse. Les aspects liés à l'enseignement dans le supérieur retiennent davantage notre attention que les problèmes liés à la production et à la coordination de la recherche.

Universités publiques, droits de scolarité et sélection

Le chômage des jeunes étant particulièrement élevé en France, le coût d'opportunité des années d'études obtenu dans les calculs ci-dessus est relativement faible. L'afflux d'étudiants est également encouragé par des droits de scolarité à l'université très faibles, qui excèdent rarement quelques centaines d'euros par an sauf dans certains des établissements plus sélectifs comme les écoles de commerce[29]. L'absence de sélection à l'entrée, autre que l'obligation d'avoir le bac, remonte à l'époque où relativement peu de personnes obtenaient le baccalauréat et où ce dernier apportait en gros les compétences nécessaires pour suivre un cursus à l'université. Depuis le développement de l'accès au bac, et son élargissement à d'autres compétences, ce n'est plus vrai.

Il s'ensuit que de nombreux élèves ayant un bac professionnel, ou un bac général ou technique mais des notes basses, n'ont d'autre option que de s'inscrire à l'université s'ils souhaitent faire des études supérieures. Bien que les universités soient vraisemblablement en mesure de prévoir les chances de réussite

29. Dans ces dernières et dans les écoles d'ingénieur sélectives, le montant des droits de scolarité peut atteindre 6 000 euros par an.

Encadré 1. **Le rendement de l'enseignement supérieur**

Les gains des individus augmentent proportionnellement à leur niveau d'études. En 2004, dans la tranche d'âge 35-39 ans, les salaires des travailleurs ayant au moins un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur (bac + 3 années d'études) étaient supérieurs en moyenne de 70 % à ceux des travailleurs qui n'avaient pas d'autre diplôme que le baccalauréat, lesquels à leur tour gagnaient 30 % de plus environ que les salariés dépourvus de diplôme (tableau 5). L'avantage salarial de ceux qui avaient suivi des filières plus courtes après le baccalauréat par rapport aux bacheliers, était moindre, leur rémunération étant supérieure d'environ un tiers. Parmi les salariés plus âgés, l'avantage salarial des bacheliers par rapport aux travailleurs non diplômés est un peu plus grand, ce qui tient probablement au fait que les bacheliers sont relativement plus rares dans les anciennes générations. Un niveau d'études plus élevé protège également mieux du risque de chômage. Bien que cette protection persiste tout au long de la vie active, ses effets se font particulièrement sentir chez les jeunes : dans le groupe d'âge 25-29 ans, le taux de chômage des titulaires du baccalauréat ou d'un autre diplôme de deuxième cycle du secondaire est de 9 % environ, alors qu'il est de 17 % chez les jeunes non diplômés et de 6 % chez ceux pourvus d'un diplôme d'études supérieures.

Tableau 5. **Avantage salarial par rapport à un travailleur non diplômé, 2004**

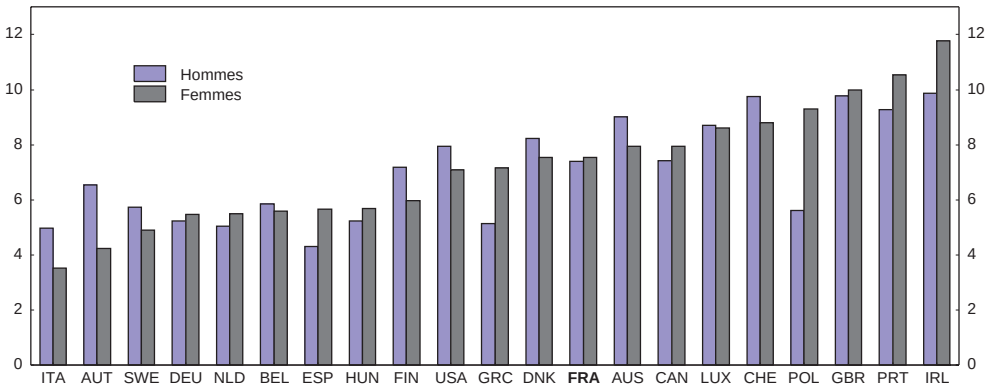
Indice, travailleur non diplômé = 100	Groupe d'âge		
	30-34 ans	35-39 ans	50-54 ans
Baccalauréat	119	130	162
Étude supérieures courtes	142	163	186
Étude supérieures longues	177	222	231

Source : Ministère de l'Éducation (2005a).

Dans des calculs récents de l'OCDE, le taux de rendement interne de l'enseignement supérieur a été estimé en prenant en compte l'écart entre les revenus sur l'ensemble de la vie des travailleurs ayant un diplôme d'études supérieures et de ceux pourvus seulement d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire, ainsi que le coût de l'éducation (à la fois le coût monétaire direct ou le coût d'opportunité en termes de gains) pour un certain nombre de pays. Pour la France, le taux de rendement interne est estimé à 8 % environ, grosso modo au milieu de la distribution des pays de l'OCDE, tant pour les hommes que pour les femmes (graphique 7).

Graphique 7. **Estimations des taux internes de rendement de l'enseignement supérieur[1]**

En pourcentage, 2001[2]



1. On suppose que la productivité de la main d'œuvre progresse de 1.75 % dans tous les pays.
2. Sauf pour la Pologne et la Suisse (2000) et la Hongrie (1997).

Source : Sutherland *et al*. (2007).

de nombre de ces étudiants moins compétents, elles ne peuvent en refuser aucun (sauf pour des raisons de carte scolaire, qui ne s'appliquent tout au plus qu'en région parisienne) et, par conséquent, le processus de sélection intervient en pratique à la fin de la première ou de la deuxième année, certains étudiants redoublant l'une ou l'autre ou les deux avant d'abandonner en fin de compte. Des ministres de l'éducation ont émis l'idée qu'une forme de sélection est nécessaire pour entrer à l'université, mais il n'a jamais été possible de mettre en œuvre ces propositions, en partie à cause de l'opposition farouche des associations d'étudiants[30].

Le développement des IUT (Instituts universitaires de technologie, créés en 1966 et fortement étendus depuis vingt ans), illustre en partie la dynamique en jeu. L'idée était de créer des filières plus courtes que les filières courantes menant en trois ou quatre ans à la licence ou à la maîtrise, axées sur un enseignement plus professionnel que traditionnel. Ces instituts sont situés dans les universités publiques, mais ils ont leurs propres statuts qui les autorisent à sélectionner les étudiants ayant le meilleur profil pour suivre ces cursus – ceux qui seraient moins aptes à suivre les cursus les plus longs. Ils sont sélectionnés en grande partie sur la base de leur dossier scolaire et de leurs résultats au baccalauréat. Les IUT disposent de moyens relativement importants, le volume des ressources par étudiant étant plus important et les groupes d'étudiants de taille plus réduite que dans les universités traditionnelles, de sorte que leurs cursus sont très demandés et qu'ils peuvent choisir des étudiants de grande valeur. Une part importante des formations est

consacrée aux stages d'initiation à la vie professionnelle et les taux d'emploi des étudiants récemment diplômés des IUT sont très élevés. De plus, près des deux tiers des diplômés d'IUT décident de poursuivre leurs études supérieures, intégrant un établissement sélectif ou rejoignant les universités publiques ne pratiquant pas de sélection, mais à un niveau d'études auquel nombre des étudiants plus faibles (c'est-à-dire le groupe visé initialement par les IUT) ont probablement déjà décroché.

La filière des IUT est une réussite, mais les responsables des politiques considèrent qu'en un sens elle a échoué dans sa mission, car elle n'a pas aidé le groupe cible pour lequel elle a été conçue à l'origine[31]. On se trouve là face à un paradoxe : l'introduction d'une sélection générale à l'entrée est impopulaire, mais une forte proportion (peut-être la majorité) des étudiants préfèrent, s'ils le peuvent, s'inscrire dans un établissement sélectif et ils y obtiennent de meilleurs résultats[32]. Il semble peu probable qu'un système qui refuse de mettre en place une sélection sévère, que ce soit par le biais de critères d'entrée ou de droits de scolarité élevés en rapport avec les coûts ou les rendements attendus, puisse éviter ce problème.

30. On entend souvent dire que tous les ministres de l'éducation qui l'ont proposé ont finalement dû démissionner.

31. Cette opinion est à nuancer cependant. Si seulement 15 % des étudiants ayant un bac professionnel qui s'inscrivent dans une université publique obtiennent le diplôme sanctionnant les deux premières années d'études (DEUG) (qui chaque année est obtenu par plusieurs milliers d'étudiants qui ont mis cinq ans pour le décrocher, étant donné que les redoublements répétés sont possibles), 51 % d'étudiants de ce groupe parviennent au terme du programme des IUT et les quatre cinquièmes d'entre eux réalisent le cycle en deux ans. (Données se rapportant à 2003. Source : Ministère de l'Éducation, 2005a.) Par contre, moins d'un tiers de l'ensemble des étudiants des UIT ont le bac professionnel ; les deux tiers ont le bac général.

32. L'université Paris Dauphine (Paris IX) offre un exemple assez inhabituel de ce genre de pression. Paris Dauphine, qui est l'un des établissements les plus réputés dans le domaine de l'économie, a mis en place un système de sélection à l'entrée qui, strictement parlant, était illégal mais toléré. En 2004, elle a obtenu une réforme de ses statuts qui l'a transformée en grande école et ce n'est donc plus une université publique. Un petit nombre d'autres universités utilisent aussi des procédures de sélection de facto qui sont plus ou moins tolérées.

Le gouvernement a proposé récemment de mettre en place non pas une sélection, mais un dispositif « d'orientation » par le biais duquel les étudiants seront encouragés à s'inscrire plus tôt qu'ils ne le font habituellement (la plupart ne s'inscrivent pas avant l'été, attendant de connaître leurs résultats au baccalauréat). Les universités examineraient leur dossier et, dans certains cas, « conseilleraient » l'étudiant sur le cursus qui lui conviendrait. Elles ne seraient pas autorisées, toutefois, à refuser une place à un étudiant remplissant les conditions requises. On attend aussi des universités qu'elles fournissent davantage de renseignements sur leurs cursus ainsi que des informations sur le devenir professionnel de leurs anciens étudiants sur leurs sites Web ; un certain nombre d'entre elles ont déjà commencé à le faire. Ce genre d'initiative pourrait être utile en évitant certaines des pires erreurs d'orientation des étudiants vers les divers cursus et rationaliserait certainement le choix des étudiants dans quelque filière que ce soit ; il est peu probable qu'elle fasse disparaître le problème de fond qui est que si les droits sont peu élevés et l'accès non restreint, le nombre d'inscriptions dans les universités publiques sera vraisemblablement excessif. Les universités seront obligées de continuer à utiliser la première ou les deux premières années d'études comme un outil de sélection *de facto*, les étudiants les plus faibles finissant par abandonner[33].

Bien que ce groupe d'étudiants moins compétents soit assez important, tous ceux qui en font partie n'abandonnent pas simplement l'enseignement supérieur sans diplôme. D'après la Cour des comptes (2003, page 315), sur 100 étudiants inscrits en première année dans une université publique, 23 % redoubleront cette année, 15 % se réorienteront vers un IUT ou un BTS et 20 % quitteront l'université sans diplôme. Mais il se peut que la moitié de ce dernier groupe finisse par s'inscrire dans une autre formation et obtienne un diplôme ou bien ne quitte l'université qu'après avoir réussi un concours équivalent donnant accès à un emploi spécifique.

Grandes écoles

Les grandes écoles sont un groupe relativement hétérogène d'établissements. Beaucoup étaient à l'origine le lieu de formation de l'élite de l'armée, puis de l'administration publique, ainsi que des enseignants et des chercheurs des universités elles-mêmes. Elles sont pour la plupart de taille relativement petite et spécialisées dans les disciplines qu'elles enseignent. Ces derniers temps, la frontière entre leur mission et celle des universités s'est quelque peu estompée cependant. Bien souvent, il semble que c'est plus par accident que du fait d'une volonté délibérée que les écoles d'ingénieur, par exemple, sont séparées des universités (certaines d'entre elles sont d'ailleurs rattachées à des universités). L'une des caractéristiques des grandes écoles, facteur qui probablement poussera à les réformer, est que leurs diplômes ne cadrent pas dans la nomenclature internationale de plus en plus normalisée des études supérieures, sur laquelle le système français est en train de s'aligner, dans laquelle la norme est une licence obtenue en trois ans, suivie d'un master obtenu en un ou deux ans, puis du doctorat. Au lieu de cela, leurs étudiants accomplissent cinq années d'études puis se voient décerner un master, sans diplôme intermédiaire.

Bien que les droits de scolarité exigés dans les grandes écoles soient plus élevés que dans les universités, les dépenses publiques par étudiant y sont importantes. Dans les établissements les plus sélectifs, les effectifs sont naturellement relativement restreints et même en comptant les écoles d'ingénieurs et les autres établissements où l'admission se fait aussi à l'issue de classes préparatoires (on appelle généralement l'ensemble de ces établissements « grandes écoles »[34]), elles n'accueillent que 10 %

33. On pourrait faire valoir que cette approche est économiquement rationnelle, car elle a l'avantage de permettre aux étudiants à la maturité tardive qui autrement auraient été évincés d'acquérir une instruction universitaire. Globalement, cela semble peu vraisemblable.

34. La liste des grandes écoles et des grands établissements publiée par le ministère de l'Éducation compte une quarantaine d'établissements (contre 80 universités environ) parmi lesquels figurent, par exemple, l'Observatoire de Paris et le Muséum national d'Histoire naturelle ; n'y figurent pas cependant l'École

environ des plus de 2 millions d'étudiants de l'enseignement supérieur. Comme on peut le voir dans le tableau 2, ce ne sont pas les seuls établissements qui sont mieux financés que les universités : les sections de techniciens supérieurs, les STS, sont elles aussi relativement plus onéreuses, là encore essentiellement en raison des taux d'encadrement élevés et en partie parce qu'elles exigent davantage d'équipements techniques. Mais il est probable également que les rendements privés des investissements dans l'éducation sont les plus élevés pour les étudiants des grandes écoles, étant donné que ces dernières forment la plupart des cadres du secteur privé ; les hauts fonctionnaires et la majorité des hommes politiques sortent également de ces établissements.

Dans la plupart des autres pays, l'essentiel des fonctions des grandes écoles est assuré par des universités à large participation qui font partie intégrante du système universitaire normal (bien qu'il y ait toujours des établissements d'élite). En raison de l'hétérogénéité du groupe constitué par les grandes écoles, de la spécialisation de la plupart d'entre elles et des groupes d'intérêts spécifiques qui se sont développés autour d'elles, on a du mal à imaginer qu'une telle approche soit rapidement adoptée en France, même si à long terme des fusions réussies aboutiraient sans doute à des gains d'efficience. On pourrait cependant adopter des mesures qui apporteraient certains des avantages de cette approche. La principale serait l'alignement de toutes les grandes écoles et du système de classes préparatoires sur la norme LMD (Licence-Master) de plus en plus reconnue au niveau international. Il n'y aurait pas de raison pour que les universités ne proposent pas de cursus menant aux grandes écoles, qui pourraient sélectionner une plus grande partie de leurs effectifs en fonction des diplômes universitaires, au lieu de s'appuyer exclusivement sur leurs propres examens d'admission. Par ailleurs, il est déjà fréquent que les étudiants des classes préparatoires s'inscrivent à l'université en parallèle, sans assister aux cours, ou se présentent aux examens en tant que candidats externes pour obtenir un diplôme universitaire.

Si une hiérarchie de diplômes plus normalisée était mise en place[35], ce qui nécessiterait peut-être de recourir à un système de concertation académique au niveau national pour s'assurer que les établissements utilisent des normes comparables, les universités et les grandes écoles pourraient aussi être en concurrence pour proposer des préparations à nombre d'entre eux. Si la structure et le contenu de l'enseignement dans les différents établissements étaient plus comparables, il serait plus aisé de rationaliser le financement. Les aides individuelles substantielles allouées aux étudiants dans certains des établissements actuellement très sélectifs seraient plus faciles à redistribuer si d'autres établissements étaient en lice pour proposer des diplômes similaires. Toutefois, comme il a été souligné lors de l'examen de la possibilité du choix parental de l'établissement secondaire, il faudrait au préalable accorder plus de flexibilité et d'autonomie aux universités dans leur fonctionnement. Les travaux récents de l'OCDE sur les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur montrent que, en dépit du taux globalement satisfaisant de rendement de l'enseignement supérieur évoqué plus haut, le système français a un score extrêmement bas en ce qui concerne la flexibilité globale des apports (seules la Grèce, l'Allemagne et la Belgique francophone ont des scores inférieurs en ce qui concerne la flexibilité). Le manque relatif de liberté pour sélectionner les étudiants ou le personnel joue un rôle important à cet égard. Un rapport de la Cour des comptes a déjà préconisé de donner aux universités plus d'autonomie et de flexibilité (Cour des comptes, 2003).

---

polytechnique ou l'École nationale d'administration, qui sont généralement considérées comme l'élite des établissements d'élite. Dans ce document nous utilisons cette expression pour désigner les établissements d'enseignement où les étudiants sont admis (en majorité) à l'issue des classes préparatoires ou en suivant d'autres voies de sélection qui exigent plusieurs années d'études après le baccalauréat..

35. En fait, les diplômes de l'enseignement supérieur sont multiples et variés, leur nombre étant beaucoup plus grand que le schéma figurant dans le graphique 4.7 ne le laisse supposer. Dans les descriptions d'emploi, par exemple, s'agissant des titres exigés il est souvent fait référence au nombre d'années d'études après le bac plutôt qu'à un diplôme déterminé.

Aides directes aux étudiants

Bien que les droits de scolarité soient généralement faibles, les aides directes accordées sous la forme de bourses ou de prêts aux étudiants sont rares. Beaucoup d'étudiants vivent chez leurs parents et les étudiants des universités publiques proviennent pour la plupart de la zone de recrutement géographique de ces dernières. Compte tenu de ce facteur, des réductions de l'impôt sur le revenu pour enfant à charge sont accordées aux parents dont les enfants font des études à temps plein, disposition qui a un caractère très régressif car ceux à qui elle profite le plus sont des parents aux revenus élevés dont les enfants obtiendront, en moyenne, les aides les plus importantes et retireront le plus d'avantages de leurs études, quoi qu'il en soit. Il existe des aides liées au niveau de ressources, ainsi que d'autres accordées sur la base de critères académiques, mais elles ne se sont pas très répandues ; il y a aussi des aides au logement. Les étudiants peuvent parfois également obtenir des prêts dont le remboursement est différé, mais l'offre est parcellaire et les demandes sont peu nombreuses. Si la réforme du financement des universités devait comporter des hausses substantielles des droits de scolarité destinées à améliorer la qualité des universités publiques, il serait nécessaire d'asseoir les deux systèmes sur des bases plus saines pour éviter que la réforme n'ait un impact négatif sur la participation des étudiants issus de familles à faible revenu[36].

Conclusions et recommandations

La législation française confie au système éducatif un certain nombre de missions de nature économique : créer un capital humain, préparer les jeunes au marché du travail, réduire les inégalités. Il n'est pas simple d'évaluer la mesure dans laquelle elle y parvient, étant donné que les résultats correspondants, comme la productivité et le taux de croissance, le chômage et les salaires, ainsi que leur distribution, dépendent également d'un grand nombre d'autres politiques.

Le taux élevé de chômage des jeunes résulte peut-être de leur mauvaise préparation au marché du travail, mais il est dû aussi au salaire minimum trop élevé et à la législation de protection de l'emploi. Il se peut en outre qu'il tienne à la réticence des jeunes à prendre un emploi subalterne de peur d'être piégé au bas de l'échelle sur le plan professionnel. Ce dernier facteur est peut-être lié à son tour à l'importance excessive que les employeurs accordent aux diplômes officiels, tant dans leurs décisions de recrutement que dans celles concernant la progression des carrières, au détriment des mesures des performances et des résultats obtenus dans l'emploi ; le déroulement des carrières des enseignants eux-mêmes en témoigne, par exemple. Bien que la hausse de la productivité globale en France ait été modeste, le niveau de la productivité horaire est relativement élevé, ce qui donne à penser que la création de capital humain est importante, même si la répartition de celui-ci est inégale et que sa production et son utilisation pourraient être plus efficaces.

36. On peut faire valoir, dans une perspective axée sur le marché, que puisque l'étudiant est le principal bénéficiaire de l'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement devraient exiger la totalité des droits de scolarité et que la seule intervention nécessaire de la part des pouvoirs publics pourrait prendre la forme d'une garantie des prêts si les étudiants ou les marchés financiers ont une très grande aversion pour le risque. Lier le remboursement des prêts au niveau de rémunération ultérieur serait également un élément de partage des risques. Il serait peut-être inutile d'accorder des aides liées au niveau de ressources, même en cas d'inégalités. La question de savoir comment l'enseignement supérieur engendre des externalités sociales suscite des interrogations : la société a-t-elle intérêt à ce que la population ait un niveau d'instruction plus élevé que les individus ne le souhaiteraient même s'ils sont protégés contre certains risques ? Dans l'affirmative, des aides liées au niveau de ressources constitueraient un outil utile pour les responsables des politiques. Dans le contexte français, même si ces externalités n'existaient pas (mais la plupart des décideurs français politiques sont probablement convaincus, implicitement, qu'elles existent), on voit mal comment l'on pourrait passer directement de la structure actuelle à un système de marché dans lequel les étudiants recevraient des prêts ; un vaste dispositif d'aides liées au niveau de ressources serait nécessaire, du moins pour une période de transition (relativement longue).

En ce qui concerne les inégalités, il est très difficile de dire dans quelle mesure le système parvient à les réduire. Certains aspects du système éducatif – la carte scolaire et une affectation des enseignants centralisée, par exemple – sont manifestement conçus pour tenter d'imposer l'égalité de traitement. Les travaux que nous avons cités suggèrent que la France, du moins comparée à un petit nombre d'autres pays, ne fait pas beaucoup mieux que les autres pays pour limiter la transmission des inégalités. D'autres facteurs – le fait que l'on tolère l'existence de lycées d'élite, les ressources consacrées aux classes préparatoires, l'importance attachée au classement des étudiants dans des établissements où seule une infime proportion d'étudiants peut être admise – projettent l'image d'un système dont la motivation est de repérer, puis de privilégier la minorité qui réussit.

Ces difficultés d'évaluation et l'antagonisme latent entre les objectifs incitent à privilégier les réformes qui sont destinées à mieux faire coïncider les incitations avec les performances et les résultats souhaités dans les recommandations d'action figurant ci-dessous. Nombre de ces recommandations figurent déjà dans des rapports nationaux, comme ceux de la Cour des comptes, et les audits de certaines composantes du système éducatif.

Encadré 2. **Recommandations concernant l'éducation**

Enseignement secondaire

Introduire des mesures des performances de l'enseignement secondaire basées sur la véritable « valeur ajoutée », tant dans le premier cycle que dans le deuxième cycle du secondaire. Ces mesures devraient servir à établir des critères de performance des établissements scolaires, auxquels les chefs d'établissement et l'inspection de l'enseignement se référeraient explicitement.

Les chefs d'établissement devraient se voir confier la responsabilité directe de préserver et d'améliorer les performances compte tenu de ces critères, une large autonomie leur étant accordée pour recruter le personnel enseignant et les autres personnels. Si l'autonomie et la responsabilité individuelles des établissements ne sont pas accrues, il faut fournir aux autorités éducatives compétentes au niveau local, régional ou national des incitations et des moyens pour agir promptement dans les établissements qui ont de mauvais résultats.

Modifier le système d'avancement, qui rétribue les enseignants plus expérimentés en leur versant le même salaire quel que soit le lieu où ils choisissent d'enseigner. Offrir aux enseignants expérimentés des incitations plus importantes pour qu'ils restent ou s'installent dans les secteurs où l'on a besoin de leur expérience, mais en modulant leur salaire ou leur charge d'enseignement en fonction de l'emploi considéré, non en leur accordant des échelons pour leur avancement.

Les ressources supplémentaires allouées aux zones ayant des besoins particuliers devraient, dans la mesure du possible, être réparties en fonction de critères communs prenant en compte les besoins pertinents, essentiellement établissement par établissement plutôt qu'en fonction de zones géographiques. La structure ZEP des zones d'éducation prioritaire pourrait être maintenue aux fins de coordination et d'échange d'informations.

Préciser les règles applicables à la carte scolaire et les appliquer partout. Si le choix parental n'est pas la règle car il engendre des inégalités, les parents bien renseignés ne devraient pas avoir la possibilité de l'exercer. Si, en revanche, il doit être institué, la démarche devrait être claire et accessible à tous ; d'autres réformes profondes visant à garantir la flexibilité de l'offre, l'octroi de crédits budgétaires appropriés et l'autonomie des établissements seraient nécessaires.

Enseignement supérieur

Instituer une orientation plus rigoureuse en vue de l'entrée à l'université au début de la dernière année de lycée et faire en sorte que l'offre de formation permette aux jeunes d'aller là où ils ont le plus de chance de réussir. À plus long terme, les bacheliers ne devraient pas avoir le droit de s'inscrire gratuitement à l'université pour étudier la discipline de leur choix, quelle qu'elle soit, si l'université considère que la probabilité qu'ils échouent la première année est très grande. Développer les modèles des IUT et des STS qui donnent de bons résultats, y compris l'accent mis sur les liens avec les employeurs à condition qu'ils respectent leur mission d'origine.

Afin de pouvoir accorder des financements plus importants à l'enseignement supérieur et améliorer la répartition des ressources, augmenter les droits de scolarité, en fonction du coût des prestations fournies. Mettre en place à l'échelle nationale un système de financement à remboursement contingent à destination des étudiants, avec un remboursement par prélèvements fiscaux sur les revenus à venir. Un système de bourses liées au niveau de ressources pourrait compléter le système de prêts. Les aides, quelles qu'elles soient, ne devraient être accordées que pour une durée limitée, équivalant au maximum à la durée normale du cursus, et être plafonnées, afin de décourager le redoublement.

Réfléchir aux raisons justifiant les règles distinctes s'appliquant aux grandes écoles. Ces dernières devraient aussi délivrer des diplômes s'inscrivant dans le cadre de Bologne, qui dans bien des cas pourraient également être proposés par les universités. Les grandes écoles devraient alors recruter leurs candidats aussi bien parmi les titulaires de diplômes de premier cycle universitaire que dans les classes préparatoires.

Le management des établissements d'éducation supérieure devraient bénéficier d'une autonomie (comme le recommande la Cour des comptes), tant dans la gestion des ressources financières que dans celle du personnel et dans le recrutement, afin d'élargir l'éventail des formations qu'elles proposent et d'être tenu responsable des résultats.

Formation des enseignants

Dans la formation des enseignants, il faudrait insister davantage sur les compétences nécessaires en classe, en particulier celles requises pour prendre en charge des classes hétérogènes. A côté des enseignants sélectionnés pour leur connaissance approfondie d'une seule discipline, certains enseignants pourraient être sélectionnés et formés pour enseigner plus d'une discipline afin d'introduire plus de flexibilité dans l'affectation des enseignants.

Recherche en éducation

Continuer à enrichir le large corpus de dossiers d'information et d'études déjà fourni par le ministère de l'Éducation. Les indicateurs et les analyses devraient porter sur tout l'éventail des établissements d'enseignement, et non uniquement sur ceux qui relèvent du ministère de l'Éducation. Encourager les chercheurs indépendants à utiliser ces bases de données. Poursuivre et développer la participation de la France aux exercices de collecte de données et à l'analyse au niveau international, en vue des comparaisons de l'OCDE et d'autres comparaisons internationales.

Bibliographie

Armand, A. et B. Gille (2006), « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves », Rapport au ministre de l'éducation, n° 2006-076, octobre.

Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2004), « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats? » *Économie et Statistique*, n° 380.

Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2006), « Zones d'éducation prioritaire : beaucoup de bruit pour rien ? », Document de travail CREST, mai.

Bressoux, P., F. Kramarz et C. Prost (2005), « Teachers' Training, Class Size and Students' Outcomes: Evidence from Third Grade Classes in France », Document de travail CREST, décembre.

Caille, J.-P. et L.-A. Vallet (1995), « Les carrières scolaires au collège des élèves étrangers ou issus de l'immigration », *Education et Formations*, n° 40, 5-14.

Caille, J.-P. et F. Rosenwald (2005), « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », dans *France : portrait social*, INSEE, Paris.

Chapman, B. et D. Greenaway (2006), « Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education », *The World Economy*, vol. 29, n° 8.

Cosnefroy, O. et T. Rocher (2004), « Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats », *Éducation et formations*, n° 70, décembre.

Cour des comptes (2003), *La gestion du système éducatif*.

Gary-Bobo, R., A. Prieto et N. Picard (2006), « Birth-Order and Sibship Sex-Composition Effects in the Study of Education and Earnings », document interne.

Gibbons, S., S. Machin et O. Silva (2006), « Choice, Competition and Pupil Achievement », *IZA Discussion Paper* no. 2214, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Heckman, J. (2000), « Policies to Foster Human Capital », *Research in Economics*, vol. 54, pp. 3-56.

Hoxby, C. (2006), « School Choice: the three essential elements and several policy options », New Zealand Education Forum, Wellington, août.

Jamet, S. (2007a), « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France », OCDE, Département des affaires économiques, Document de travail, No. 569.

Jamet, S. (2007b), « Faire face aux défis de la décentralisation en France en France », OCDE, Département des affaires économiques, Document de travail, No. 571.

Jarousse, J.-P., A. Mingat et M. Richard (1992), « La scolarisation maternelle à 2 ans : effets pédagogiques et sociaux », *Éducation et formations*, n° 31, ministère de l'Éducation nationale.

Jeanthieau, J.-P. et F. Murat (1998), « Observation à l'entrée au CP des élèves du panel 1997 », *Note d'information n° 98.40*, ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) (2004), *L'évolution du système éducatif de la France*, rapport du ministère de l'Éducation pour l'UNESCO, 2004.

Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) (2005), *L'état de l'Ecole.*

Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) (2006a), *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*.

Ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) (2006b), *Note d'information n° 06-17*, mai.

Moisan, C. et J. Simon (1997), « Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP », Institut national de la recherche pédagogique.

OCDE (2004), *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, Direction de l'Éducation.

OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*.

OCDE (2006), *Public spending efficiency in primary and secondary education: institutional indicators*, ECO/CPE/WP1(2006)16, document interne.

Piketty, T. et M. Valdenaire (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les école, collèges et lycées français : Estimation à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995 », *Les dossiers de l'éducation nationale*, à paraître.

Sutherland, D., C. Nicq, R. Price et I. Joumard (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, no°546.

Thélot, C. et L.-A. Vallet (2000), « La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle », *Économie et Statistique*, n° 334.

Glossaire

BEP	Brevet d'études professionnelles	Certificate of technical education
BTS	Brevet de technicien supérieur	Vocational Training Certificate
CAE	Conseil d'analyse économique	Council for Economic Analysis
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle	Vocational training qualification
CDD	Contrat à durée déterminée	Fixed-term employment contract
CDI	Contrat à durée indéterminée	Permanent employment contract
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale	Council for Employment, Income and Social Cohesion
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications	Centre for Study and Research on Occupational Skills
DEA	Diplôme d'études approfondies	Post-master Advanced Studies Postgraduate certificate (prior to doctoral thesis)
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées	Post-master in Advanced Specialised Studies Postgraduate degree taken after Master's
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales	General University Diploma University diploma taken after two years' study
DUT	Diplôme universitaire de technologie	University Diploma in Technology Two-year diploma from a university institute of technology
HEI	Établissement d'études supérieures	Higher Education Institution
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques	National Institute for Statistics and Economic Studies
IUT	Institut universitaire de technologie	University Institute of Technology

LMD	Licence, master, doctorat	Bachelor, master, doctorate
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances	Constitutional Bylaw on Budget Acts
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves	Programme for International Student Assessment
REP	Réseau d'éducation prioritaire	Priority Education Network
RMA	Revenu minimum d'activité	Minimum employment income
RMI	Revenue minimum d'insertion	Social/occupational integration minimum income – minimum benefit paid to those with no other source of income
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance	Guaranteed minimum wage
STS	Section de technicien supérieur	Advanced vocational course
ZEP	Zone d'éducation prioritaire	Education Priority Zone
ZUS	Zone urbaine sensible	Sensitive Urban Area

DOCUMENTS DE TRAVAIL

La série complète des Documents de travail du Département des affaires économiques est disponible sur www.oecd.org/eco/DocumentsDeTravail

569. *Combating poverty and social exclusion in France*
(July 2007) Stéphanie Jamet
Lutter contre la pauvreté et l'exclusion social en France
(juillet 2007) Stéphanie Jamet

568 *The competition law and policy indicator*
(July 2007) Jens Hoj

567. *Structural policies and economic resilience to shocks*
(July 2007) Romain Duval, Jørgen Elmeskov and Lukas Vogel

566. *Family policy in Hungary: how to improve the reconciliation between work and family?*
(July 2007) Philip Hemmings

565. *Encouraging sub-national government efficiency in Hungary*
(July 2007) Alessandro Goglio

564. *Integration of immigrants in OECD countries: do policies matter?*
(July 2007) Orsetta Causa and Sébastien Jean

563. *The unemployment impact of immigration in OECD countries*
(July 2007) Sébastien Jean and Miguel Jiménez

562. *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*
(July 2007) Sébastien Jean, Orsetta Causa, Miguel Jiminez and Isabelle Wanner

561. *The internationalisation of production, international outsourcing and employment in the OECD*
(June 2007) Margit Molnar, Nigel Pain and Daria Taglioni

560. *Why has Swedish inflation been persistently low?*
(June 2007) Felix Hüefner

559. *The Swedish housing market – better allocation via less regulation*
(June 2007) Felix Hüefner and Jens Lundsgaard

558 *Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector*
(June 2007) Douglas Sutherland and Robert Price

557. *Toward a more efficient taxation system in New Zealand*
(June 2007) Annabelle Mourougane

556. *Income inequality, poverty and social spending in Japan*
(June 2007) Randall Jones

555. *Improving the efficiency of health care spending: selected evidence on hospital performance*
(May 2007) Espen Erlandsen

554. *Cross-country analysis of efficiency in OECD health care sectors: options for research*
(May 2007) Unto Häkkinen and Isabelle Joumard

553. *What promotes fiscal consolidation: OECD country experience*

(May 2007) Stéphanie Guichard, Mike Kennedy, Echkard Wurzel and Christophe André

552. *Globalisation and the macroeconomic policy environment*
(April 2007) Karine Hervé, Isabell Koske, Nigel Pain, Franck Sédillot

551. *Why has core inflation remained so muted in the face of the oil shock?*
(April 2007) Paul van den Noord and Christophe André

550. *Housing markets and adjustments in monetary union*
(April 2007) Peter Hoeller and David Rae

549. *Financial markets in Iceland*
(March 2007) Peter Tulip

548. *The political economy of delaying fiscal consolidation*
(March 2007) Boris Cournède

547. *The impact on growth of higher efficiency of public spending on schools*
(March 2007) Frédéric Gonand

546. *Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education*
(February 2007) Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard and Chantal Nicq

545. *Monetary policy and macroeconomic stability in Latin America: the cases of Brazil, Chile, Colombia and Mexico*
(February 2007) Luiz de Mello and Diego Moccero

544. T*he Brazilian "tax war": the case of value-added tax competition among the states*
(February 2007) Luiz de Mello

543. *Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education*
(January 2007) Frédéric Gonand, Isabelle Joumard and Robert Price

542. *Enhancing turkey's growth prospects by improving formal sector business conditions*
(January 2007) Rauf Gönenç, Willi Leibfritz, Gökhan Yilmaz

541. *Fiscal relations across levels of government in Australia*
(January 2007) Vassiliki Koutsogeorgopoulou

540. *Russian manufacturing and the threat of 'Dutch Disease': A comparision of competitiveness developments in Russia and Ukrainian industry*
(January 2007) Rudiger Ahrend, Donato de Rosa and William Tompson

539. *Stimulating innovation in Russia: The role of institutions and policies*
(January 2007) Christian Gianella and William Tompson

538. *Healthcare reform in Russia: problems and prospects*
(January 2007) William Tompson

537. *A golden rule for Russia? How a rule-based fiscal policy can allow a smooth adjustment to the new terms of trade*
(January 2007) Christian Gianella

536. *From "clientelism" to a "client-centred orientation"? The challenge of public administration reform in Russia*
(January 2007) William Tompson