

QUELLES PRIORITÉS ÉDUCATIVES ?

ENJEUX

MAI 2016

Avec une forte tendance à reproduire les inégalités sociales et avec des performances globales qui ne dépassent pas celles de la moyenne des pays de l'OCDE, le système éducatif français ne parvient aujourd'hui ni à tenir la promesse républicaine d'égalité et d'émancipation, ni à doter tous les jeunes des compétences nécessaires pour maintenir notre niveau de vie dans un contexte de compétition économique aiguisée.

La France doit impérativement se fixer, pour les dix prochaines années, des objectifs ambitieux, tant en matière de résultats d'ensemble que de réduction des déterminismes sociaux. Il convient pour cela d'agir :

- sur la définition des objectifs assignés à l'École ;
- sur l'effort financier de la nation en faveur de l'éducation – de la petite enfance à l'enseignement supérieur – et sur sa répartition ;
- sur les enseignements dispensés à chaque niveau ;
- sur l'organisation du système éducatif.

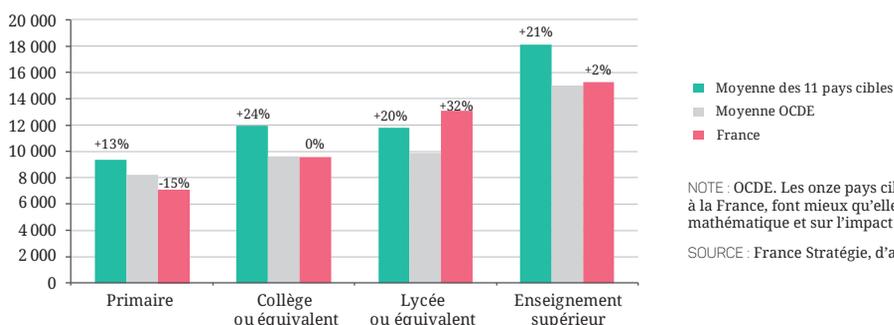
La France investit moins dans l'éducation que les pays qui font mieux qu'elle sur les deux aspects (niveau global et équité sociale), notamment en ce qui concerne la scolarité primaire et préprimaire. De même, au niveau du supérieur, l'effort financier demeure en dessous des pays les plus performants (graphique ❶).

Mais un effort pécuniaire supplémentaire pour l'éducation ne saurait améliorer nos résultats sans une évolution des contenus et des modalités de l'enseignement, tout comme de l'organisation et de la gouvernance du système éducatif. Les enseignements tels qu'ils sont dispensés aujourd'hui préparent mal de nombreux élèves aux études supérieures et à l'insertion professionnelle, et ne contribuent qu'imparfaitement à leur donner les outils nécessaires à l'exercice d'une citoyenneté active. Quant au système éducatif, il se caractérise par une grande complexité et une faible efficacité dans l'articulation des différents niveaux de responsabilité.

Enfin, le numérique est porteur de transformations profondes du monde de l'éducation, qu'il s'agisse des savoirs, des méthodes d'enseignement ou des organisations. Les innovations qu'il permet doivent faire l'objet d'expérimentations et d'évaluations rigoureuses pour en tirer le meilleur parti.

❶ DÉPENSES ANNUELLES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PAR ÉLÈVE/ÉTUDIANT EN 2012

En dollars, mesurés en parité de pouvoir d'achat, par niveau d'éducation (et écart à la moyenne OCDE)



NOTE : OCDE. Les onze pays cibles (de l'OCDE) sont ceux qui, comparables à la France, font mieux qu'elle à la fois sur le résultat moyen en culture mathématique et sur l'impact des inégalités sociales dans les tests PISA 2012.

SOURCE : France Stratégie, d'après « Regards sur l'éducation 2015 »

UN IMPÉRATIF : MIEUX FORMER TOUS LES JEUNES

Les attentes à l'égard du système éducatif sont fortes, multiples, et assez largement déçues – et les comparaisons internationales étayent ce sentiment : performance globale insatisfaisante de notre système de formation initiale et de formation continue, fortes inégalités liées à l'origine sociale ou territoriale, difficultés d'insertion professionnelle d'une proportion importante des jeunes.

Ces défaillances ont un coût très important pour la France et pour ses habitants : elles pèsent sur la performance économique en raison des compétences encore insuffisantes de la population active^[1] ; elles fragilisent, tout au long de la vie, les trajectoires de celles et ceux qui connaissent l'échec scolaire ; elles aggravent les divergences entre les groupes sociaux ; elles minent, enfin, la confiance en l'une des institutions centrales de la République. Les classes moyennes et populaires reprochent à l'École de ne pas parvenir à vaincre le poids des déterminismes sociaux ; et, toutes catégories confondues, les familles qui le peuvent élaborent souvent des stratégies de réussite individuelle visant, pour les unes, à assurer le succès de la reproduction sociale, pour les autres, à échapper à cette fatalité.

Sur le fond de ce constat partagé, de nombreuses réformes du système éducatif ont été engagées ces dernières décennies, sans avoir jusqu'à présent conduit à une amélioration significative de la situation. Cependant, le débat public consacré aux questions d'éducation peine à se situer à la hauteur des enjeux. Il oscille

souvent entre des controverses très générales et des polémiques ponctuelles, sans donner l'occasion d'aborder les questions stratégiques.

La décennie à venir soumettra notre système éducatif à des défis considérables. Sur le plan économique d'abord, répondre aux exigences de la compétition mondiale tout en conservant un niveau de vie élevé et en continuant à financer notre modèle social suppose d'accroître significativement le niveau de compétences de la population active. Le système éducatif doit ainsi s'attacher à transmettre des savoirs et des compétences qui permettront à chacun de faire face aux évolutions du travail, notamment celles que vont induire la transition numérique, le développement de la robotique et de l'automatisation, et l'émergence de l'intelligence artificielle.

L'École doit former non seulement des actifs capables de contribuer au potentiel d'innovation de notre économie, mais aussi des citoyens autonomes, partageant des valeurs communes leur permettant de vivre dans la même société, ainsi qu'une culture et un esprit critique les rendant aptes à comprendre le monde qui les entoure et à participer à sa transformation.

Enfin, il faut que le système éducatif garantisse que les savoirs et les compétences essentiels pour l'avenir sont acquis par chaque jeune, pour assurer la cohésion et le niveau global élevé de qualification, de savoir et de culture dont notre société a besoin.

DES PERFORMANCES TROP FAIBLES ET TROP INÉGALES

UNE ÉLÉVATION SENSIBLE DU NIVEAU D'ÉTUDES

Au cours des quarante dernières années, la France a connu un mouvement puissant d'augmentation du niveau et de la durée des études. Il a concerné d'abord les filières secondaires générales et technologiques, puis l'enseignement professionnel avec la création du baccalauréat professionnel (1985) et le développement de l'apprentissage^[2]. La part de bacheliers dans une classe d'âge a considérablement augmenté, principalement sous l'effet d'une hausse du nombre de bacheliers professionnels et technologiques.

Dans l'enseignement supérieur, les effectifs ont été multipliés par huit depuis le début des années 1960. La France a ainsi comblé son retard en termes de part de diplômés de l'enseignement supérieur : ils sont 44 % parmi les 25-34 ans, contre 41 % pour la moyenne OCDE, alors qu'ils ne sont que 20 % (contre 25 %) parmi les 55-64 ans. Elle reste cependant en deçà de nombreux pays de l'OCDE.

Cette « montée en études » traduit la rencontre de deux attentes. D'une part, les pouvoirs publics ont misé explicitement sur la formation des actifs pour améliorer les performances de l'économie, d'autre part, la hausse du chômage des jeunes à la suite des chocs économiques des années 1970-1980 a suscité une demande croissante d'éducation et de qualification de la part des familles.

DES PERFORMANCES TROP FAIBLES COMPTE TENU DE NOS AMBITIONS

Les progrès réalisés dans l'élévation du niveau moyen d'études masquent cependant des résultats contras-

tés en matière d'acquisition de savoirs. Il est trop tôt pour évaluer les effets qu'auront, sur les résultats des élèves, les réformes engagées au cours des dernières années et les dernières comparaisons internationales de l'OCDE reposent sur des tests réalisés en 2012. À cette date, les performances des élèves de 15 ans (ceux qui, nés en 1996, sont entrés à l'école primaire en 2002) se situaient seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE – dont beaucoup ont un revenu par tête inférieur au nôtre. On constate aussi, par rapport à 2003, une diminution inquiétante des performances en mathématiques et une augmentation du nombre d'élèves en difficulté dans tous les domaines. Ces difficultés, confirmées par d'autres sources (évaluations de compétences à la sortie de l'école primaire, tests de la Journée défense et citoyenneté, enquêtes sur panel d'élèves de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance – DEPP, enquête PIAAC sur les compétences des actifs), se manifestent aussi par un nombre encore élevé de décrocheurs : 110 000 élèves sortent chaque année sans diplôme de l'enseignement secondaire.

Si le taux de diplômés parmi les sortants du supérieur est parmi les plus élevés de l'OCDE (82 %), seuls deux tiers (68 %) des étudiants qui intègrent l'université obtiennent un diplôme sans réorientation. 14 % d'entre eux l'obtiennent au prix de réorientations coûteuses pour l'étudiant comme pour les finances publiques.

Toutes les données convergent pour montrer qu'en dépit de l'effort de rattrapage des trente dernières années – dont les résultats sont notables –, le niveau moyen des compétences acquises par les jeunes Français durant leur formation initiale n'est pas suffisant.

1. Aussilloux V. et Sode A. (2016), « Compétitivité : que reste-t-il à faire ? », note Enjeux 2017-2027, mars.

2. Dayan J.-D. et Harfi M. (2010), « L'avenir de la formation professionnelle des jeunes », *La Note d'analyse*, n° 169, Centre d'analyse stratégique, mars.

3. Les enfants d'ouvriers ou d'inactifs forment la moitié des effectifs en lycée professionnel, contre le tiers dans l'ensemble du second degré. *L'état de l'École. 30 indicateurs sur le système éducatif*, n° 19, DEPP-MEN, novembre 2009 ; et *Repères et références statistiques*, DEPP-MEN, 2009.

4. Cusset P.-Y., Garner H., Harfi M., Lainé F. et Marguerit D. (2015), « Jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ? », *La Note d'analyse*, France Stratégie, mars.

5. *Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent*, Commission enfance et adolescence présidée par F. de Singly, France Stratégie, septembre 2015.

DES INÉGALITÉS QUI DEMEURENT FORTES

Les performances moyennes de notre système éducatif s'accompagnent de forts écarts de niveaux entre élèves. Ceux-ci s'observent dès l'école et le collège : toujours selon l'enquête PISA 2012, les performances des élèves de 15 ans sont plus inégales en France que dans beaucoup de pays de l'OCDE, avec des écarts de réussite très importants et qui se sont creusés depuis 2003.

Par ailleurs, l'élévation du niveau d'études s'est accompagnée du maintien d'un système très hiérarchisé, que ce soit dans le secondaire, entre les différents filières, ou dans le supérieur, avec la dualité persistante entre universités et grandes écoles.

Ces écarts de niveaux entre élèves sont d'autant plus problématiques qu'ils sont étroitement liés aux caractéristiques sociales des élèves. La corrélation entre la performance en mathématiques des élèves de 15 ans et leur origine socioéconomique est parmi les plus élevées des pays de l'OCDE et elle s'est accrue depuis 2003. L'orientation par filière est également nettement corrélée au milieu socioéconomique des élèves^[3] et à leur origine migratoire^[4].

Ces inégalités sont fortement ressenties : les enquêtes révèlent le sentiment qu'ont beaucoup d'élèves d'être « enfermés » dans des choix d'orientation souvent subis, mal préparés en amont et sans retour possible^[5]. Ces orientations aboutissent à des inégalités sociales d'ac-

cès à l'enseignement supérieur et aux filières les plus sélectives en son sein^[6].

Enfin, les inégalités sont également d'ordre géographique, dans la répartition des élèves entre les établissements et dans les classes. Ainsi les collégiens des catégories aisées comptent en moyenne presque deux fois plus d'élèves également aisés dans leur établissement que les autres élèves^[7]. Cette ségrégation scolaire, qui reflète d'abord une ségrégation résidentielle, est particulièrement forte en ce qui concerne les jeunes issus de l'immigration puisque, à 15 ans, 70 % d'entre eux sont scolarisés dans le quart des établissements qui affichent la plus forte concentration de cette population^[8]. On constate également d'importantes inégalités selon le département de naissance pour l'accès à l'enseignement supérieur, qui peuvent réduire considérablement les chances d'ascension sociale dans certains territoires^[9].

Une partie de ces inégalités prend racine très tôt, avant même la scolarité obligatoire : si en France la quasi-totalité des enfants sont scolarisés entre 3 et 6 ans, l'accès à un accueil collectif et la scolarisation avant 3 ans restent minoritaires et très inégalement répartis, tant entre territoires qu'entre catégories sociales^[10]. Or la préscolarisation a un impact très important sur les résultats scolaires postérieurs, en particulier pour les élèves ayant une ascendance migratoire. Cet impact est particulièrement fort en France^[11].

6. 27 % des étudiants de 18 à 24 ans sont enfants d'ouvriers ou d'employés contre 53 % des actifs du même âge. De plus, lorsqu'ils poursuivent leurs études, ils sont moins présents dans les filières sélectives. Les bacheliers de 2002-2004 dont les parents n'avaient pas le bac représentaient seulement 15 % des élèves des grandes écoles mais 60 % des entrants en sixième en 1995.

7. Ly et Riegert (2015), *Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter et intra établissement dans les collèges et lycées français*, rapport pour le Conseil national d'évaluation du système scolaire, juin.

8. OCDE (2015), *Les élèves immigrés et l'école*.

9. Les chances d'ascension sociale des enfants d'ouvriers et d'employés varient du simple au double selon le département de naissance. Cf. Dherbecourt C. (2015), « La géographie de l'ascension sociale », *La Note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.

10. Voir les différents travaux du Haut Conseil de la famille sur l'accueil des jeunes enfants (www.hcf-famille.fr), ainsi que Guillaume S. et Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats*, n° 896, DREES, octobre.

11. Thévenon O., « L'accueil de la petite enfance en France et dans les pays de l'OCDE : une politique d'investissement social ? », *Revue française des affaires sociales*, à paraître.

12. En France, les dépenses par élève des établissements d'enseignement représentent, en pourcentage du PIB par habitant, 19 % dans l'enseignement primaire et 30 % dans l'enseignement secondaire, contre respectivement 22 % et 25 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

13. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Japon, Pays-Bas, Suisse.

14. La culture mathématique était la discipline « majeure » de l'enquête PISA 2012, qui permet les comparaisons les plus détaillées. Les résultats sont sensiblement comparables si l'on se réfère à la culture scientifique ou à la compréhension de l'écrit.

PAS ASSEZ DE MOYENS, TROP D'OBJECTIFS

DES MOYENS INSUFFISANTS, MAL RÉPARTIS

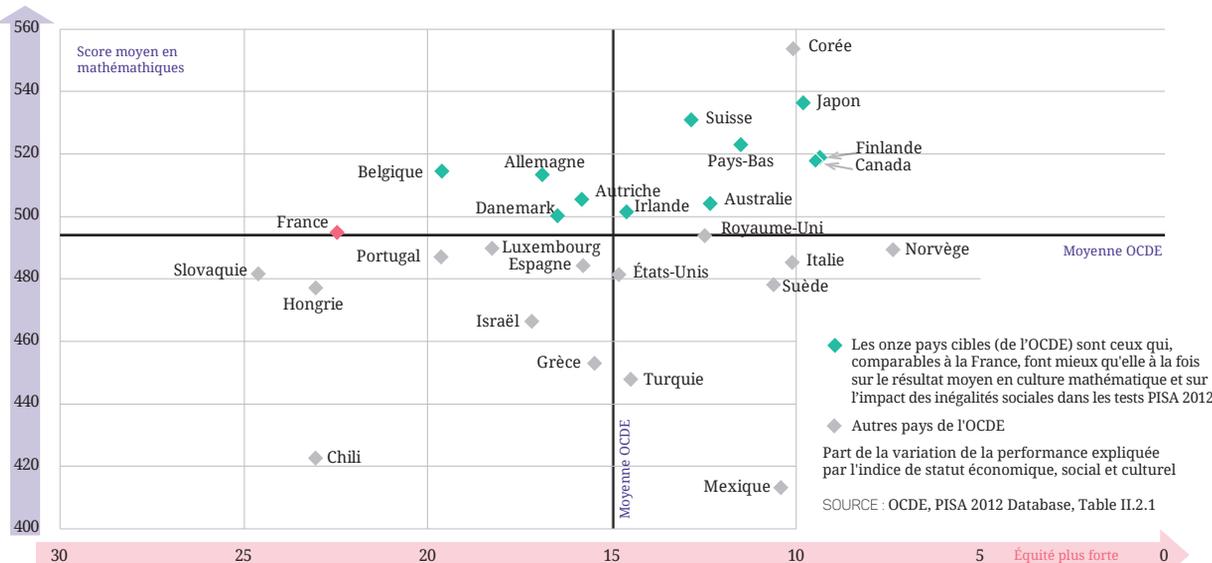
La dépense totale (publique et privée) consacrée par la France au financement des établissements d'enseignement – 5,3 % du PIB en 2012 – la situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais assez loin des niveaux atteints notamment par la Corée, les États-Unis, la Norvège ou la Nouvelle-Zélande (plus de 6,3 %). La France reste dans la moyenne mais significativement derrière les meilleurs si l'on tient compte du nombre d'élèves et du niveau de richesse par habitant des pays : les dépenses d'éducation par élève et par étudiant représentent en France 28 % du PIB par habitant, contre 27 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Elle se distingue en outre par un sous-investissement important dans le préprimaire et le primaire, alors

qu'elle est dans la moyenne pour le collège et le supérieur, et très au-dessus de la moyenne pour le lycée^[12]. Compte tenu du poids des premières années de scolarisation dans la lutte contre les déterminismes sociaux, le faible niveau de dépenses que la France consacre au primaire et au préprimaire apparaît comme l'une des causes de sa forte tendance à la reproduction des inégalités sociales. La priorité au premier degré, décidée en 2013 dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École, amorce un rééquilibrage en ce sens.

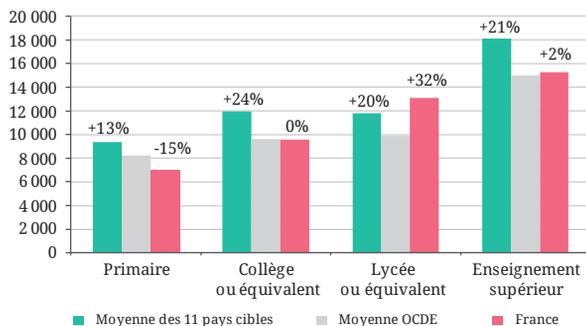
Au vu des données PISA de 2012, onze pays^[13] comparables à la France font mieux qu'elle, à la fois sur le résultat moyen en culture mathématique^[14] et sur l'impact des inégalités sociales (graphique ②).

② PERFORMANCE SCOLAIRE ET ÉQUITÉ



Comparé aux dépenses de ces onze pays, le sous-investissement français est plus marqué encore au niveau du primaire, du collège et du supérieur. Le surcroît de dépense au niveau du lycée demeure, mais est moins marqué.

❶ DÉPENSES ANNUELLES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PAR ÉLÈVE/ÉTUDIANT



SOURCE : France Stratégie, d'après « Regards sur l'éducation 2015 »

En outre, la position relative de la France s'est dégradée depuis quinze ans : entre 2000 et 2012, les dépenses par élève dans le primaire et le secondaire ont progressé cinq fois plus vite parmi les sept de ces onze pays pour lesquels les données sont disponibles.

Le constat est similaire pour l'enseignement supérieur : la dépense moyenne par étudiant est en France à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE (un peu plus de 15 000 USD/an), mais bien inférieure aux niveaux atteints par les pays qui dépensent le plus (Canada, États-Unis, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Suisse, pays où cette dépense dépasse les 20 000 USD) et par les pays les plus performants (18 000 USD en moyenne).

En matière de dépense pour les jeunes enfants, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Elle est même parmi les pays qui dépensent le plus par enfant en maternelle, en raison d'un taux de scolarisation proche de 100 % qu'elle est l'un des rares pays à atteindre, et malgré un nombre d'élèves maximal par enseignant plus élevé que la moyenne (26 contre 18). La dépense par enfant de moins de 3 ans est également supérieure à la moyenne de l'OCDE, mais reste en revanche inférieure de moitié à celle des pays qui ont le taux de couverture le plus élevé (Norvège, Danemark et Islande) (graphique ❸).

Enfin, les moyens sont aussi répartis inégalement au sein d'un même cycle. Dans le primaire et le second-

naire, la dépense par élève scolarisé dans un établissement de l'éducation prioritaire demeure, en dépit des moyens spécifiquement dédiés (revus à la hausse ces dernières années), plus faible qu'ailleurs, en raison du mode de répartition des enseignants qui y affecte les moins expérimentés (donc les moins payés). Dans le supérieur, les inégalités de moyens s'observent notamment entre filières : la dépense moyenne pour un élève de classe préparatoire aux grandes écoles s'élève en 2014 à 14 850 euros, contre 10 850 euros pour un étudiant d'université¹⁵.

DES OBJECTIFS PEU COHÉRENTS, UN SYSTÈME TROP UNIFORME, DES RESSOURCES HUMAINES PEU VALORISÉES

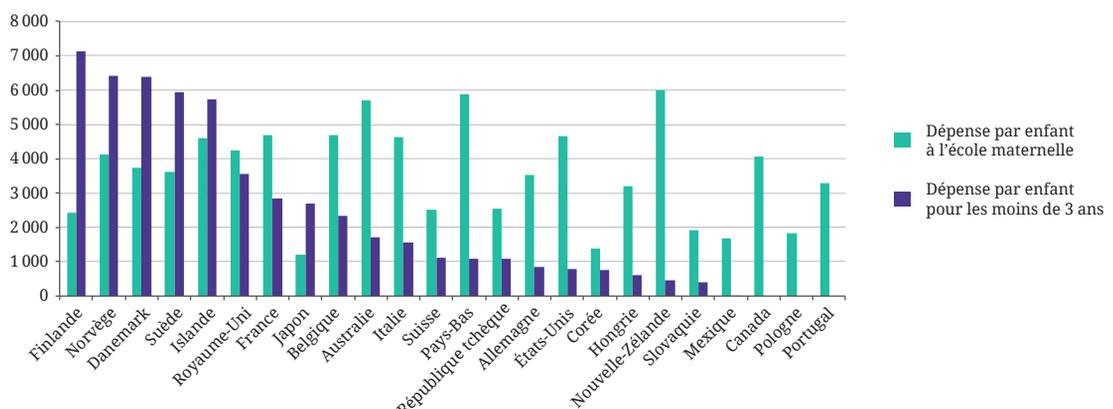
Plusieurs difficultés proviennent sans doute du fait que, tels qu'ils sont définis dans les textes officiels, les objectifs assignés à l'École sont nombreux et peu hiérarchisés. L'objectif d'égalité est régulièrement invoqué, sans être pour autant défini sans équivoque (s'agit-il de donner les mêmes chances à tous les élèves dans la compétition pour les filières d'élite ? d'assurer la même offre d'enseignement à tous les élèves ? de donner les mêmes chances dans la vie en garantissant que chacun acquiert les savoirs et les compétences essentiels ?). Cette ambiguïté pèse sur un système éducatif dont la société attend à la fois qu'il fasse accéder tous les élèves à un socle commun et qu'il sélectionne une élite restreinte.

À cela s'est ajoutée une multitude de missions successivement assignées à l'École, sans qu'on s'interroge sur leur compatibilité (mixité sociale, inclusion scolaire, coéducation avec les parents, partage des valeurs de la République, développement de la personnalité, éducation au développement durable, etc.) ni que l'on adapte en conséquence le contenu des enseignements ou l'organisation du système. Cette juxtaposition ne peut manquer de déstabiliser les acteurs de l'éducation.

Le système éducatif français, qui reste, parmi les pays de grande taille, un exemple extrême de centralisation, éprouve également de grandes difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local. Les différentes étapes de décentralisation ont parfois amené à disperser les responsabilités de manière incohérente entre les acteurs. On peut en voir un exemple frappant avec la répartition des élèves entre collèges. Alors que la sectorisation des collèges a été confiée en 2004 aux départements, l'affectation des élèves et les décisions d'ouverture et de fermeture de classes sont, elles, restées aux mains des services de l'État.

❸ DÉPENSE PAR ENFANT EN PRÉSCOLARISATION (ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET MATERNELLE)

En dollars, mesurés en parité de pouvoir d'achat



SOURCE : Regards sur l'éducation 2014, Les indicateurs de l'OCDE ; La base de données de l'OCDE sur la famille

15. <http://www.education.gouv.fr/cid57096/reperes-et-referencs-statistiques.html>

Les établissements secondaires, censés bâtir des projets singuliers, disposent dans les faits de très peu de marges d'autonomie (personnels, programmes et organisation des temps scolaires imposés), sauf dans les établissements de l'éducation prioritaire et les établissements privés.

Une troisième difficulté réside probablement dans l'organisation du travail des enseignants. Selon l'enquête TALIS^[16], en 2013, les enseignants français travaillent de manière très individuelle (78 % disent ne jamais observer le travail de leurs collègues en classe, contre 45 % en moyenne dans l'OCDE) et utilisent peu les méthodes pédagogiques dites « actives »^[17] ou une pédagogie différenciée selon le niveau des élèves (22 % contre 44 % en moyenne). Ce problème pédagogique, dû pour partie à l'organisation disciplinaire des enseignements, peut également être imputé à un déficit de formation puisque les enseignants sont 40 % à se sentir insuffisamment préparés au volet pédagogique de leur métier en France, soit plus que n'importe quel autre pays de l'étude. La réforme récente de la formation des enseignants vise à y remédier. Le niveau de rémunération des enseignants est également relativement faible par rapport au reste de l'OCDE, en particulier pour les enseignants du premier degré, dont le salaire moyen est inférieur de 17 % à la moyenne OCDE^[18].

En ce qui concerne le supérieur, malgré deux lois en faveur de davantage d'autonomie, l'initiative des universités françaises dans de nombreux domaines reste limitée. En matière de ressources humaines, elles ne disposent pas des leviers qui leur permettraient de déployer une véritable démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : diversité des statuts des personnels, absence de maîtrise de la gestion individuelle des carrières, forte dépendance à l'égard des décisions nationales qui affectent directement leur masse salariale^[19]. Elles manquent également d'une réelle visibilité sur les moyens : l'État les finance en effet par plusieurs canaux différents (dotation globale pour le fonctionnement, contrat, actions spécifiques en cours d'année budgétaire, etc.), et elles dépendent très fortement des financements publics, malgré la croissance ces dernières années des ressources propres. Seules trois universités sont propriétaires de leurs locaux. Enfin, elles n'ont pas la totale maîtrise de leur niveau d'activité car elles restent soumises à l'obligation d'accueil de tous les étudiants, avec peu de liberté en matière de sélection.

Ce constat explique en grande partie la dualité de notre système entre des universités moins autonomes et les autres établissements d'enseignement supérieur, en particulier les grandes écoles, qui peuvent sélec-

tionner leurs élèves, pour la majorité d'entre elles fixer les frais d'inscription, et disposent de manière générale d'une plus grande latitude de gestion.

DES ENSEIGNEMENTS TROP PEU FOCALISÉS SUR LES COMPÉTENCES INDISPENSABLES POUR L'AVENIR

Les mutations de la société questionnent la nature même des savoirs qui doivent être transmis. Les besoins de l'économie et ceux des individus portent aujourd'hui notamment sur l'acquisition de compétences transversales telles que l'autonomie, la capacité à s'autoformer, à travailler en équipe, et la créativité ; ces besoins ne feront que croître dans les dix années à venir, compte tenu, entre autres, de la révolution numérique^[20]. Au-delà de la réforme générale des programmes de la scolarité obligatoire, qui entrera en vigueur en septembre 2016, l'un des enjeux majeurs dans ce domaine est la capacité de l'École à développer la *littérature numérique*^[21] chez tous les jeunes afin qu'ils puissent acquérir l'ensemble des savoirs, compétences et méthodes qui feront d'eux des acteurs autonomes et critiques d'une société numérique faisant une large place à la création et à la coopération.

L'acquisition de ces compétences ne suppose pas seulement d'enseigner explicitement les bases de l'informatique et l'usage pertinent du numérique, mais aussi d'intégrer plus systématiquement le numérique dans les pratiques pédagogiques ordinaires. Or, si un effort réel a jusqu'ici été réalisé sur l'équipement informatique des établissements scolaires^[22], de nombreux obstacles continuent à freiner tant l'enseignement du numérique que son utilisation dans le travail des enseignants : accès insuffisant à des ressources numériques partagées, à des outils ergonomiques, à des formations, et médiocre qualité de l'accès à internet (deux enseignants sur trois disent renoncer à utiliser quotidiennement le numérique en classe en raison du débit internet insuffisant dans leur établissement^[23]). Ces enjeux sont également fondamentaux dans l'enseignement supérieur, où l'émergence des MOOC^[24] (*Massive Open Online Courses*) ouvre de nouvelles perspectives d'accès au savoir, en particulier pour la formation continue, même si, pour l'heure, ils contribuent d'abord à l'amélioration de la visibilité et de l'attractivité des établissements.

Les effets du numérique sur la qualité des apprentissages restent incertains^[25] et, selon l'usage qui en est fait, il peut être vecteur d'autonomie ou de contrôle excessif^[26]. Des expérimentations^[27] et des évaluations scientifiques restent ainsi nécessaires pour identifier les modalités d'utilisation les plus pertinentes (articulation avec l'enseignement en présentiel, collaboration entre élèves, entre enseignants, etc.).

EN OUVERTURE AU DÉBAT

L'horizon de dix ans est sans doute trop court pour attendre qu'une politique éducative ambitieuse donne des effets importants sur l'ensemble du parcours des élèves. Toutefois, les expériences de certains pays suggèrent que l'on peut, à cet horizon, améliorer de manière tangible les résultats et inscrire le système éducatif sur une trajectoire positive de plus long terme.

QUELS OBJECTIFS DONNER AU SYSTÈME ÉDUCATIF ?

Des exemples étrangers – au premier rang desquels l'Allemagne, qui a amélioré son score moyen en mathématiques aux enquêtes PISA entre 2003 et 2012, tout

en diminuant les écarts de performance entre les élèves issus de milieux défavorisés et ceux issus de milieux favorisés – montrent qu'il est possible de réduire les inégalités et de viser la réussite de tous les élèves sans que cela se traduise par une dégradation du niveau de performance, ni de l'ensemble du système, ni des meilleurs élèves.

Au vu du constat dressé, la France peut se fixer un double objectif à l'horizon 2027 : augmenter la performance globale de son système éducatif et réduire les inégalités qui caractérisent sa situation actuelle.

16. Équipe TALIS et DEPP (2014), « TALIS 2013 – Enseignant en France : un métier solitaire ? », *Note d'information*, n° 23, MENESR, juin.

17. Faire travailler les élèves en petits groupes, sur des projets (d'au moins une semaine) ou avec utilisation du numérique.

18. La création en 2013 de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), portée en 2016 à 1 200 euros annuels, fait converger la rémunération des professeurs des écoles vers celle des enseignants du second degré.

19. Cour des comptes (2015), *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, Communication à la commission des finances du Sénat, juin.

20. Charrié J. et Janin L. (2016), « Tirer parti de la révolution numérique », note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, mars.

21. Conseil national du numérique (2014), *Jules Ferry 3.0 – Bâtir une école créative et juste dans un monde numérique*, octobre.

22. Cormier G. et Rudolf M. (2015), « L'équipement informatique a doublé en dix ans dans les collèges publics », *Note d'information*, n° 1, janvier, MENESR-DEPP.

23. MENESR (2015), *Enquête PROFETIC auprès de 5 000 enseignants du premier degré*, septembre. Selon l'enquête PROFETIC de 2014, ce chiffre s'élève à deux enseignants sur cinq pour les enseignants du 2nd degré.

24. Q. Delpéch et M. Diagne (2016), « Mooc français : l'heure des choix », *La Note d'analyse*, n° 40, France Stratégie, février.

25. Voir par exemple le rapport OCDE (2015), *Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies*.

26. <https://www.technology-view.com/s/600943/how-w-echat-is-extending-chinas-school-days-w-ell-into-the-night/>

27. <https://odl.mit.edu/>

Cette ambition impliquerait d'associer aux objectifs quantitatifs (de type 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat, 60 % de diplômés du supérieur) des cibles portant d'une part sur la réduction du décrochage ou de l'échec dans le supérieur, et sur les inégalités d'accès aux différentes filières ; et d'autre part, sur la performance des élèves dans les tests internationaux, en visant à la fois une réduction des écarts de performance entre élèves et entre établissements et une amélioration des résultats des meilleurs élèves :

- Au regard des objectifs visés, les indicateurs fixés en ce sens par la loi de refondation de l'École de 2013 ou par la Stratégie nationale d'enseignement supérieur (StraNES)^[28] doivent-ils être amendés ? Des indicateurs alternatifs/complémentaires seraient-ils pertinents ?
- Quelle cible fixer à l'horizon 2027 pour chacun des indicateurs qui seraient retenus ?
- Faut-il conserver la logique du pilotage par les indicateurs chiffrés ?

Elle nécessite également de s'interroger sur les moyens consacrés à l'éducation, mais aussi sur les contenus et les modalités de l'enseignement, et sur l'organisation du système éducatif.

DEVONS-NOUS INVESTIR PLUS DANS L'ÉDUCATION, ET COMMENT ?

Les comparaisons internationales font apparaître les limites des marges d'amélioration de la performance de notre système éducatif sans investissement supplémentaire. S'il est possible d'améliorer l'efficacité de notre dépense ou de procéder à des réallocations en son sein, il faut aussi poser la question du niveau de l'investissement collectif dans l'éducation et celle de sa répartition entre effort budgétaire et effort des familles. Si l'on souhaite rejoindre le groupe des pays les plus performants, les questions de l'ampleur, du ciblage par niveau d'enseignement et des modalités de financement de l'investissement éducatif de la nation doivent être posées.

Au niveau préscolaire

L'accès à des structures d'accueil du jeune enfant de qualité a des effets bénéfiques sur les résultats scolaires et permet de réduire les inégalités selon le milieu d'origine^[29]. Si l'on prend comme référence les pays les plus performants en termes de taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans (Danemark, Islande et Norvège, dont le taux d'accueil en équivalent temps plein est de 70,8 % en moyenne, contre 55 % en France), une convergence vers le niveau moyen de dépense par enfant de ces pays représenterait, à horizon 2027, 0,3 point de PIB supplémentaire (soit environ 7 milliards d'euros).

Au niveau du préprimaire, du primaire et du secondaire

Une convergence à l'horizon de dix ans vers la dépense moyenne par élève des onze pays déjà évoqués, qui font mieux que la France à la fois en termes de performance et de lutte contre les inégalités, représenterait un surcoût de l'ordre de 0,48 point du PIB, soit un montant équivalent en 2015 à 10 milliards d'euros, ou 1 000 euros par élève.

Toutefois, une meilleure efficacité de nos dépenses est possible, et l'exemple de deux pays parmi les onze retenus, l'Allemagne et le Canada, montre qu'il est possible d'atteindre de meilleurs résultats que la France pour une dépense similaire. Des marges pourraient être dégagées par la réallocation d'une partie de l'effort financier aujourd'hui consenti en direction des lycées vers l'enseignement préprimaire, le primaire et le collège. Demeure la question des capacités, de la nature, des moyens et du rythme des réallocations à opérer.

Au niveau du supérieur

Il convient de distinguer trois composantes pour décider de l'ampleur de l'investissement à y affecter :

- *poursuivre l'augmentation des moyens par étudiant au niveau du supérieur en ciblant la formation.* Les estimations réalisées ici montrent qu'un alignement sur les dépenses par étudiant d'un groupe de six pays performants (Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni), à effectifs inchangés, représenterait un investissement supplémentaire de 0,2 à 0,4 point du PIB à l'horizon de dix ans ;
- *répondre à la croissance de la démographie étudiante.* L'augmentation attendue du nombre d'étudiants (plus de 335 000^[30]) pourrait représenter à l'horizon 2027 environ 0,1 point du PIB^[31] ;
- *accroître la part d'une classe d'âge diplômée du supérieur.* Si l'on retient l'objectif de la StraNES d'atteindre un taux de 60 % de diplômés du supérieur dans une génération, les effectifs étudiants augmenteraient, au-delà de l'effet purement démographique, de 460 000 à l'horizon 2027^[32]. Cette évolution se traduirait alors par un effort additionnel d'environ 0,18 point du PIB.

En conséquence, s'il s'agit d'atteindre ces trois objectifs à la fois, l'effort additionnel en faveur de l'enseignement supérieur devrait s'élever en moyenne à 0,58 point du PIB à l'horizon 2027, soit l'équivalent de 11,5 milliards d'euros en 2015. Ce montant supplémentaire équivaldrait à 50 % du budget de l'enseignement supérieur, soit 3 500 euros par étudiant.

Un besoin d'investissement significatif, nécessitant plusieurs arbitrages

Si l'on somme les montants évoqués pour chacun des différents niveaux, l'effort à consentir par la nation pour égaler les pays les plus performants pourrait représenter jusqu'à 1,4 point de PIB (soit environ 30 milliards d'euros).

Un effort substantiel en faveur de l'éducation suppose que nous soyons capables de procéder collectivement à plusieurs types d'arbitrages :

- entre investissement et consommation : quel engagement supplémentaire la nation est-elle disposée à consentir en faveur de l'éducation, sachant que les évaluations économiques indiquent qu'un tel investissement se traduit en terme par une augmentation du PIB et du niveau de vie ?
- au sein de la dépense publique totale : consacrer un effort public supplémentaire significatif à l'éducation nécessite que nous acceptions de réduire des dépenses consacrées à des politiques jugées moins stratégiques ;

28. Béjean S. et Montheubert B. (2015), *Pour une société apprenante. Propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur*, rapport du Comité pour la StraNES, septembre.

29. Pour une revue de la littérature récente, voir *Early Childhood Education*, Elango S., García J. L., Heckman J. J. et Hojman A., NBER, Working Paper, n° 21766, novembre.

30. « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2014 à 2023 », Note d'information 15.02, MENESR, 2015.

31. Coût calculé sur la base d'une dépense marginale de 6 000 euros par étudiant supplémentaire – soit l'équivalent de la dépense moyenne par étudiant constatée en 2013 hors recherche (7 500 euros, les deux tiers de la dépense recherche comprise), à laquelle on retranche une marge d'efficacité estimée à 20 % pour l'absorption de la démographie.

32. « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2014 à 2023 », *op. cit.*

Coût calculé ici sur la base de la dépense moyenne par étudiant constatée en 2013 hors recherche (7 500 euros) ; l'accroissement du nombre d'étudiants serait trop important pour que puisse être déduite une marge d'efficacité du même ordre.

- au sein de la dépense publique d'éducation : il s'agit à la fois de définir les secteurs prioritaires pour un effort supplémentaire et ceux dans lesquels il est possible de réduire les dépenses afin de financer une partie de l'effort par redéploiement ; c'est vrai entre niveaux d'éducation (de combien peut-on réduire la dépense par élève au lycée pour accroître les moyens dans le préprimaire et le primaire ?) comme au sein de chacun d'entre eux (concentrer les moyens sur les élèves ou les établissements qui en ont le plus besoin suppose de réduire la dépense pour les autres) ;
- entre financeurs de l'éducation, qu'ils soient publics (quelle répartition d'un effort supplémentaire entre État et collectivités ?) ou privés ; en particulier, en matière de prise en charge des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, faut-il différencier entre les cycles de formation (Licence-Master-Doctorat), entre les filières de formation, entre les disciplines, etc. ? Quelles formations devraient continuer à relever d'un financement essentiellement public et pour les quelles une contribution plus substantielle pourrait être attendue des familles ?
- faut-il développer d'autres sources de financement de l'enseignement supérieur (formation continue, MOOC diplômants, frais d'inscriptions différenciées pour les étudiants étrangers, collectivités territoriales, etc.) ?
- Pour faciliter les transitions entre cycles de formation, faudrait-il développer la polyvalence ? voire envisager des corps enseignants communs pour l'école et le collège d'une part et pour le lycée et le premier cycle du supérieur d'autre part (BAC-3/BAC+3) ?

Comment réussir le virage du numérique ?

Pour tirer le meilleur parti des outils numériques, tant pour développer les savoirs et compétences numériques des jeunes que pour la pédagogie et l'organisation de l'école, il sera nécessaire de faciliter l'usage du numérique dans les pratiques d'enseignement, impliquant des évolutions substantielles.

- Comment prendre appui sur le numérique pour améliorer les pédagogies ? pour optimiser le temps de travail et de présence des enseignants ?
- Sur quels niveaux d'enseignement faire porter en priorité les investissements en matière de numérique ?
- Faut-il privilégier l'équipement des élèves et des étudiants, des établissements ou des enseignants ? Quelles collectivités devront assumer la charge de ces financements ?
- Ou bien faudrait-il développer d'abord la production de contenu pédagogique numérique ?

Comment réduire les déterminismes sociaux ?

La reproduction sociale résulte de défauts institutionnels qui frappent tous les niveaux d'enseignement, du préscolaire au supérieur.

- Faut-il développer massivement l'accueil des plus jeunes enfants dès 2 ans ? Cette préscolarisation doit-elle être ciblée sur les familles ou les territoires les plus en difficulté, ou être universelle ? Faut-il privilégier la scolarisation avant 3 ans ou d'autres modes de socialisation (type jardin d'enfants) ? Quelle répartition des responsabilités entre acteurs locaux et nationaux pour s'assurer que ces objectifs soient atteints ?
- Quelles priorités pour réduire les ségrégations et renforcer la mixité sociale et scolaire ? Faut-il agir sur les procédures d'affectation ? Comment garantir la qualité de l'offre dans chaque établissement (infrastructures, remplacement des enseignants) ?
- Faut-il poursuivre la politique d'éducation prioritaire ? La faire évoluer ? La remettre en cause ?
- Comment élargir l'accès des enfants des classes moyennes et populaires aux meilleures formations ? Faut-il privilégier, à cadre constant, la mise en place de passerelles permettant aux meilleurs élèves des établissements défavorisés d'accéder aux filières d'excellence ? Accroître les effectifs admis dans ces filières ? Ou bien accélérer le rapprochement grandes écoles-universités et, déjà, revoir l'allocation des moyens entre les filières de l'enseignement supérieur ?
- Pour réduire l'enjeu de la compétition durant la formation initiale, comment faciliter les reprises d'études ? Comment développer une culture qui les valorise au moins autant que les parcours linéaires ?

QUELLES ÉVOLUTIONS DE L'ENSEIGNEMENT ?

Atteindre ces objectifs de performance et d'équité demandera également de repenser le contenu et l'organisation de l'enseignement.

Quelles évolutions de l'enseignement et du métier d'enseignant ?

Comment s'assurer que l'École enseigne les compétences dont le pays a et va avoir besoin ?

- Faut-il approfondir la logique du collège unique et du socle commun pour permettre à tous les élèves de poursuivre leurs études ? Faut-il privilégier l'orientation précoce vers des filières professionnelles et l'acquisition des compétences spécialisées permettant aux élèves les plus en difficulté de s'insérer sur le marché du travail ?
- Quelle stratégie vis-à-vis des différentes filières au lycée ? Et comment prendre en compte l'hétérogénéité des bacheliers dans l'enseignement supérieur ?
- Quelle place accorder aux compétences numériques dans les programmes ?

Faire évoluer les contenus et les méthodes de l'enseignement exige de faire évoluer de manière conjointe les métiers et les carrières des enseignants.

- Pour attirer les meilleurs étudiants vers l'enseignement, faut-il augmenter les rémunérations ? Ouvrir des possibilités d'évolution professionnelle ? Faire évoluer leur temps de travail ?
- Faut-il revoir les modalités de recrutement des enseignants ? Comment améliorer le suivi et l'évaluation de leur travail ?

Auteurs :

Daniel Agacinski,
Mohamed Harfi,
Son Thierry Ly

COMMENT RÉFORMER LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU SYSTÈME ÉDUCATIF ?

Les problèmes d'organisation du système éducatif et les difficultés à le réformer appellent à repenser les modalités de sa gouvernance et de son pilotage.

- La mauvaise articulation entre les responsabilités centrales et locales appelle à concentrer chaque domaine de compétences entre les mains d'un acteur. Faut-il déléguer plus de responsabilités aux collectivités territoriales ? Faut-il, à l'inverse, recentraliser certaines compétences ?
- Faut-il aller plus loin dans l'autonomie accordée aux établissements ? En faveur des chefs d'établissement ? des équipes pédagogiques ? Sur quels champs doit porter cette autonomie (organisation pédagogique, contenus de l'enseignement, recrutement du personnel enseignant et de direction...)?
- Comment concilier autonomie locale et égalité des territoires ? Comment, notamment, évaluer l'usage que les établissements font des marges de manœuvre dont ils bénéficient ?
- Faut-il envisager des appels à projets, dans le cadre des investissements d'avenir, pour inciter les équipes pédagogiques à innover ? Comment faciliter les partenariats entre équipes pédagogiques et laboratoires
- Quels nouveaux axes pour le renforcement de l'autonomie des universités ? En particulier, quelles évolutions en matière de gestion des personnels enseignants-chercheurs ? Comment assurer une dévolution de l'immobilier universitaire aux établissements dans des conditions compatibles avec la contrainte budgétaire de l'État ? Quelle autonomie en matière d'orientation active des étudiants ? Quelles conséquences en tirer sur les relations contractuelles État-université ?
- Pour améliorer sa performance et son attractivité internationale, la France s'est fixé comme objectif de développer une dizaine d'universités intensives en recherche et de rang mondial. Quelles conséquences en tirer pour les autres établissements d'enseignement supérieur ? Quelle différenciation entre ces établissements ? Comment répondre à la forte croissance des effectifs du supérieur prévue à l'horizon 2027 ? L'égalité d'accès de tous les jeunes à l'enseignement supérieur devra-t-elle passer par une offre de formation de proximité ou au contraire par la mobilisation d'aides significatives à la mobilité géographique des étudiants ?

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lengart,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Impression :
France Stratégie

Dépôt légal :
mai 2016
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Édition-Communication,
01 42 75 61 37,
jean-michel.roulle@
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27
06 20 78 57 18
joris.aubrespin@
strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 17/27 » visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle. Des documents thématiques produits par les experts de France Stratégie sont publiés sur un site web spécifique qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans ce cadre n'a vocation à refléter la position du gouvernement.



*La croissance mondiale
d'une décennie à l'autre*



*Jeunesse, vieillissement :
quelles politiques ?*



*Dettes, déficit, dépense :
perspectives pour les finances publiques*



*Nouvelles formes du travail
et de la protection des actifs*



*Climat : comment
agir maintenant ?*



*Politiques de l'emploi
et du marché du travail*



*Compétitivité :
que reste-t-il à faire ?*



Quelles priorités éducatives ?



*Dynamiques
et inégalités territoriales*



*Tirer parti de la
révolution numérique*



*Modèle de développement
et répartition du revenu*



*Quelle feuille de route
pour l'Europe ?*

NOUS SUIVRE

**RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DE LA THÉMATIQUE**



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE**



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

www.strategie.gouv.fr