

## **Note thématique**

### **8. Les évolutions du cadre légal et budgétaire de l'éducation et de la formation**

**François de Jouvenel <sup>1</sup>**

#### **Avertissement**

Ce document fait partie d'une étude de Futuribles International sur les défis auxquels seront confrontés les systèmes d'enseignement et de formation en France à l'horizon de 15 ans et sur les pistes innovantes qui pourraient être suivies dès aujourd'hui pour les relever.

Cette étude a donné lieu à la réalisation :

- d'un document de diagnostic sur le système d'enseignement et de formation français ;
- d'une dizaine de notes thématiques portant sur les principaux déterminants (démographiques, économiques, sociaux, culturels, scientifiques ou techniques) qui apparaissent porteurs de transformations profondes tant des objectifs suivis par les structures d'enseignement et de formation que des modalités d'apprentissage ;
- de monographies portant sur l'organisation et le fonctionnement de cinq systèmes éducatifs de pays membres de l'Union européenne, ainsi que sur les enjeux auxquels ils sont confrontés.
- d'un catalogue de 85 innovations repérées en Europe et dans le monde, dont l'objectif est de stimuler la réflexion sur les différentes possibilités de réformes des dispositifs d'éducation et de formation français ;
- d'un rapport final proposant une synthèse des principales tendances structurantes pour l'avenir des systèmes éducatifs et des enjeux qui y sont associés.

Cette étude a pour ambition d'être utile aux acteurs publics et privés intervenant dans les champs de l'éducation et de la formation, en leur fournissant des éléments de réflexion prospective appropriables et des idées d'actions pouvant être menées à différentes échelles pour moderniser les dispositifs existants.

---

<sup>1</sup> Directeur d'études à Futuribles. Cette note n'engage que son auteur.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien de :



*Cette note s'intéresse aux évolutions du cadre légal et budgétaire dans lequel s'exerce l'éducation, qu'elle soit initiale ou continue. Son objectif est d'identifier les grandes tendances d'évolution et les principaux facteurs de changements futurs.*

*Nous nous intéresserons aux législations encadrant les activités d'enseignement et de formation, aux acteurs intervenant dans ces champs, et aux moyens dont ils disposent. Les organisations des systèmes d'éducation initiale et de formation continue étant très différentes, nous consacrerons une partie à chacune. La dernière partie de cette note s'attachera à présenter les principaux enjeux prospectifs qui se dégagent de ces analyses.*

## **I. Les fondements historiques <sup>2</sup>**

Les lycées sont créés après la Révolution pour former les officiers et fonctionnaires dont l'État a besoin. Ils sont administrés de Paris par une douzaine d'inspecteurs généraux visitant les établissements chaque année.

En parallèle, les villes entretiennent des collèges qui délivrent un enseignement similaire mais avec des enseignants moins qualifiés.

L'enseignement supérieur complète l'enseignement secondaire. Facultés de droit et de médecine ont une identité d'écoles professionnelles. Les enseignants de celles de lettres et de sciences enseignent aussi au lycée.

Le service public de l'enseignement primaire naît avec la loi Guizot de 1833, qui oblige les communes à entretenir une école de garçons et à payer un instituteur, tandis que les départements sont obligés d'ouvrir des Écoles normales pour former ces instituteurs. Pour faire respecter la loi, un corps d'inspecteurs puis de sous-inspecteurs est créé en 1835 (les ancêtres des actuels inspecteurs d'Académie et inspecteurs de l'Éducation nationale).

Les lois Ferry instaurent la gratuité (1881), puis l'obligation et la laïcité de l'enseignement (1882). La loi Goblet (1886) organise progressivement le remplacement d'enseignants congréganistes par des laïques.

Deux ordres distincts coexistent donc :

- Le secondaire, lycées gérés du Ministère par le relais des inspecteurs généraux et collèges entretenus par les villes, préparent au baccalauréat. C'est l'école des notables.
- Le primaire, géré dans chaque département par les inspecteurs d'académie et les inspecteurs primaires, prépare au certificat d'études et au brevet. C'est l'école du peuple.

Des formes un peu hybrides se développent : primaire supérieur d'un côté, secondaire « spécial » (plus court, plus professionnel) de l'autre.

La réforme de 1902 transforme et modernise le lycée en créant deux cycles et plusieurs sections par cycle. La place du latin est relativisée.

Le thème de l'unification de l'enseignement va de pair avec celui de la démocratisation. Dès les années 1910, ce débat existe. L'enjeu central est celui du premier cycle secondaire et du primaire secondaire. Si l'on veut substituer la sélection par le mérite à la sélection par la classe sociale, il faut unifier les deux dispositifs. Au-delà du débat sur l'unification, la question porte sur les contenus d'enseignement : faut-il offrir à tous le meilleur de l'héritage

---

<sup>2</sup> Cette partie s'inspire largement des travaux d'Antoine Prost, et notamment de la synthèse qu'il a produite de l'histoire du système éducatif français dans : TOULEMONDE Bernard (sous la dir. de). *Le Système éducatif français*. Paris : La documentation française, 2009, 322 p.

classique (= latin) ou, au contraire, privilégier une culture moderne plus en phase avec les réalités économiques ?

De 1959 (scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans) à 1975, se met progressivement en place ce qui deviendra le collège. Se constituent des CES (collèges d'enseignement secondaires, qui correspondent au premier cycle du lycée) et des CEG (collège d'enseignement général, qui correspondent aux anciens cours complémentaires du primaire). On institue également dans les deux cadres un cycle d'observation (6<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>) et d'orientation (4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>). Il faut attendre la loi Haby, qui institue le Collège unique en 1975, pour qu'à la structuration du système éducatif en deux réseaux parallèles se substitue une structuration en trois niveaux successifs : école, collège, lycée. Dans les faits, au sein du collège unique, on retrouve encore pendant longtemps les partitions antérieures à travers les classes avec ou sans latin. Le corps professoral est lui-même dual et composé à la fois d'anciens instituteurs et d'enseignants de lycée jusqu'en 1986, date à laquelle on décide de ne plus recruter que des certifiés comme enseignants au collège. Cette décision a été interprétée comme la victoire des tenants d'un collège élitiste (ou de culture humaniste) sur un collège plus ancré sur les réalités économiques.

Le second cycle (lycée) se modernise également avec la redéfinition des filières du baccalauréat, et l'apparition des baccalauréats techniques (anciennes écoles pratiques).

L'enseignement professionnel, développé dans les années 1940, résiste à l'intégration. Les CAP offraient un diplôme professionnel en 3 ans à la sortie du primaire ou de la 5<sup>e</sup>. En 1965, on crée le BEP (brevet d'études professionnelles), qui se prépare en deux ans après le collège, mais celui-ci, malgré son succès, ne met pas fin aux CAP. C'est la création d'un bac professionnel qui doit permettre de conduire 80 % d'une génération « au niveau du baccalauréat » qui entraîne la suppression, dans les lycées, des préparations au CAP en 3 ans. Désormais, la 3<sup>e</sup> est le palier d'orientation pour tous. La réintégration (2009) des BEP dans le cursus d'un bac professionnel préparé en 3 ans complète le dispositif.

Les réformes du collège et les besoins croissants de qualification ont entraîné une très forte croissance du nombre d'élèves dans les années 1960-1970. La croissance s'est répercutée ensuite, atténuée, au lycée après 1985, à l'Université dans les années 1990.

La croissance des effectifs est lourde de conséquences sur les modes d'administration.

Il n'y a pas eu de véritable fusion entre les niveaux départementaux et nationaux, mais des instances de pilotage se sont créées au niveau national (carte scolaire, statistiques et prévisions en 1960). Pour répondre à la croissance du nombre d'établissements et des effectifs, le nombre des inspecteurs généraux croît et on crée en 1964 les inspecteurs pédagogiques régionaux. Les rectorats deviennent, au niveau local, de véritables administrations de tutelle des établissements.

Ce mouvement de déconcentration s'accompagne à partir de 1982 de la décentralisation.

C'est aussi la croissance des effectifs qui a conduit à vouloir intégrer l'enseignement privé dans l'Éducation nationale. Il existe en effet un dualisme entre un système public et un système privé qui, malgré les critiques dont il a pu être l'objet, semble aujourd'hui assez fortement ancré et établi. Depuis la loi Barangé (1951), puis la loi Debré (1959), l'État peut signer des contrats avec des établissements privés : il paie alors le salaire des enseignants et tout ou partie du fonctionnement des établissements, à la condition que ceux-ci accueillent

tous les élèves sans discrimination. Ce pluralisme scolaire a été combattu, mais aussi défendu fortement. Il fait aujourd'hui beaucoup moins couler d'encre.

Sous l'effet de l'augmentation massive des effectifs, la structure de l'enseignement supérieur a également été profondément remaniée avec une large diversification des filières (IUT créés en 1966) et la création de véritables universités dirigées par un président à partir de la loi Edgar Faure de 1968, qui casse donc l'organisation ancienne en facultés indépendantes. Depuis, les capacités de pilotage des établissements ont crû, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités allant également dans ce sens.

En ce qui concerne la formation continue, si le droit à la « formation professionnelle » figure dans le préambule de la Constitution depuis 1946, la véritable instauration de la formation professionnelle continue date de la loi du 16 juillet 1971 : elle fait entrer la formation professionnelle dans le droit du travail. Elle introduit une obligation de dépense de formation à la charge des entreprises. La loi pose le principe d'un financement privé de la formation, créant ainsi un marché de la formation répondant aux lois de l'offre et de la demande, ce qui le distingue fondamentalement de la formation initiale. Depuis, les lois de 2004 et de 2009 (voir plus bas) ont précisé le fonctionnement de cette formation professionnelle continue.

## **II. Principes fondamentaux**

Le préambule de la Constitution dispose que « l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État » et que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la formation professionnelle et à la culture ».

Le Code de l'éducation contient l'ensemble des dispositions qui régissent ces droits<sup>3</sup>. Celui-ci contient une partie législative et une partie réglementaire.

Les grands principes du système éducatif français sont les suivants.

- La liberté d'enseignement : les établissements peuvent être publics ou privés.
- L'obligation d'instruction de 6 à 16 ans pour tous les enfants résidant sur le territoire français.
- La laïcité, qui s'impose aux établissements publics et privés ayant passé un contrat d'association avec l'État : elle suppose d'accueillir les élèves « sans distinction d'origine, de race, de religion » et de « donner un enseignement dans le respect total de la liberté de conscience ».
- La neutralité politique.
- La gratuité : l'État a le devoir de mettre en place un enseignement gratuit ; celui-ci a été instauré pour le primaire en 1881, pour le secondaire en 1933 et ne s'impose pas avec la même rigueur dans l'enseignement supérieur.
- L'égalité : outre l'obligation de respecter le principe d'égalité dans son fonctionnement, l'Éducation nationale doit œuvrer à l'égalité des chances et à faire partager les valeurs de la République.

---

3

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=5ED8DDA7073B124EF424CC4C5D564AC0.tpdjo17v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=29990101](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=5ED8DDA7073B124EF424CC4C5D564AC0.tpdjo17v_3?cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=29990101)

## L'ENSEIGNEMENT PRIVE

La liberté de l'enseignement fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. La loi du 31 décembre 1959, dite « loi Debré », a permis de définir les rapports actuels entre l'État et les établissements d'enseignement privés. La loi ne reconnaît pas d'« enseignement privé » en tant que tel, mais uniquement une pluralité d'établissements.

On distingue les établissements privés hors contrat, sous contrat simple, sous contrat d'association.

Cette dernière forme est la plus répandue : l'enseignement est dispensé dans les mêmes conditions que dans le système public, et les professeurs ont la qualité d'agents publics. Les pouvoirs publics prennent en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement des établissements privés, en échange d'obligations de service public.

Certaines dispositions sont applicables à tous les établissements d'enseignement privés : les collectivités territoriales n'ont pas le droit de financer les écoles privées. Les départements et les régions sont autorisés à attribuer un local et/ou une subvention limitée respectivement aux collèges et aux classes d'enseignement général des lycées.

Pour les établissements d'enseignement privé sous contrat, selon la loi Debré, l'État prend en charge la rémunération des personnels enseignants, les charges sociales et fiscales incombant à l'employeur, ainsi que les dépenses de formation initiale et continue des enseignants. Les collectivités locales participent quant à elles au fonctionnement matériel des classes sous contrat sous la forme de forfaits. Pour l'enseignement secondaire sous contrat d'association, la contribution financière des départements et des régions est obligatoire.

Les établissements privés d'enseignement du premier et du second degrés scolarisent plus de 2 millions d'élèves, soit près de 17 % des effectifs en 2008-2009, dans une proportion stable : 13,5 % des élèves dans le premier degré, et 21,1 % dans le second degré.

Le nombre d'écoles et d'établissements scolaires privés est de 8 871 en 2008-2009. Cela représente 15,5 % du nombre total d'écoles et établissements. 10,9 % des écoles sont privées. 44 % des collèges et lycées sont des établissements privés.

### III. Organisation de l'éducation initiale

L'organisation de l'Éducation nationale est marquée par deux dynamiques récentes : la décentralisation et la déconcentration. Ces deux mouvements répondent d'une part aux difficultés éprouvées par l'État pour gérer directement la première administration française (environ 12 millions d'élèves, 2 millions d'étudiants et 1,3 million d'agents) et, d'autre part, aux transformations générales des modalités d'action de l'État (incarnées par la LOLF, et la RGPP notamment).

Depuis les années 1980, l'administration de l'Éducation nationale évolue dans le cadre de la « réforme de l'État », qui conduit à recentrer l'action de l'État sur les missions de conception, d'impulsion et d'évaluation. Dans l'Éducation nationale, ceci se traduit par des modes d'administration qui ne se cantonnent plus aux injonctions, mais intègrent des dispositifs de contractualisation, de globalisation des moyens, d'évaluation, etc.<sup>4</sup> La création en 1987 de la Direction de l'évaluation en est une des manifestations. De même, la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 pose juridiquement le principe d'une gestion par projet. La mise en place de la LOLF conduit également à aborder les questions éducatives sous l'angle de missions, programmes et actions qui entraînent une transformation dans la répartition des fonctions entre acteurs (administration centrale, déconcentrée, opérateurs). C'est dans le domaine de

<sup>4</sup> SZYMANKIEWICZ Christine. *In* TOULEMONDE. *Op. cit.*, p. 48.

l'enseignement supérieur que ces recompositions sont probablement les plus abouties, du fait de l'autonomie des opérateurs.

- **Les mutations de l'administration centrale**

La plupart des réformes entreprises depuis les années 1980 visent à simplifier, déconcentrer, transférer des compétences et réorganiser les services.

Entre 1984 et 1992, dans le contexte des grandes opérations de déconcentration et de décentralisation, le nombre de structures de l'administration centrale diminue de 20 %<sup>5</sup>. Une réorganisation de décembre 1997 réduit le nombre d'administrations centrales de 17 à 11 et incite à la mobilité des salariés vers les universités et services académiques.

La réorganisation de 2006 a pour objectif de rapprocher l'organisation de l'administration de l'architecture de la LOLF, et d'accompagner les réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche visant à séparer les rôles de prescripteurs et d'opérateurs des politiques de l'État. La séparation en 2007 des ministères de l'Éducation nationale d'une part et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche d'autre part parachève ces changements.

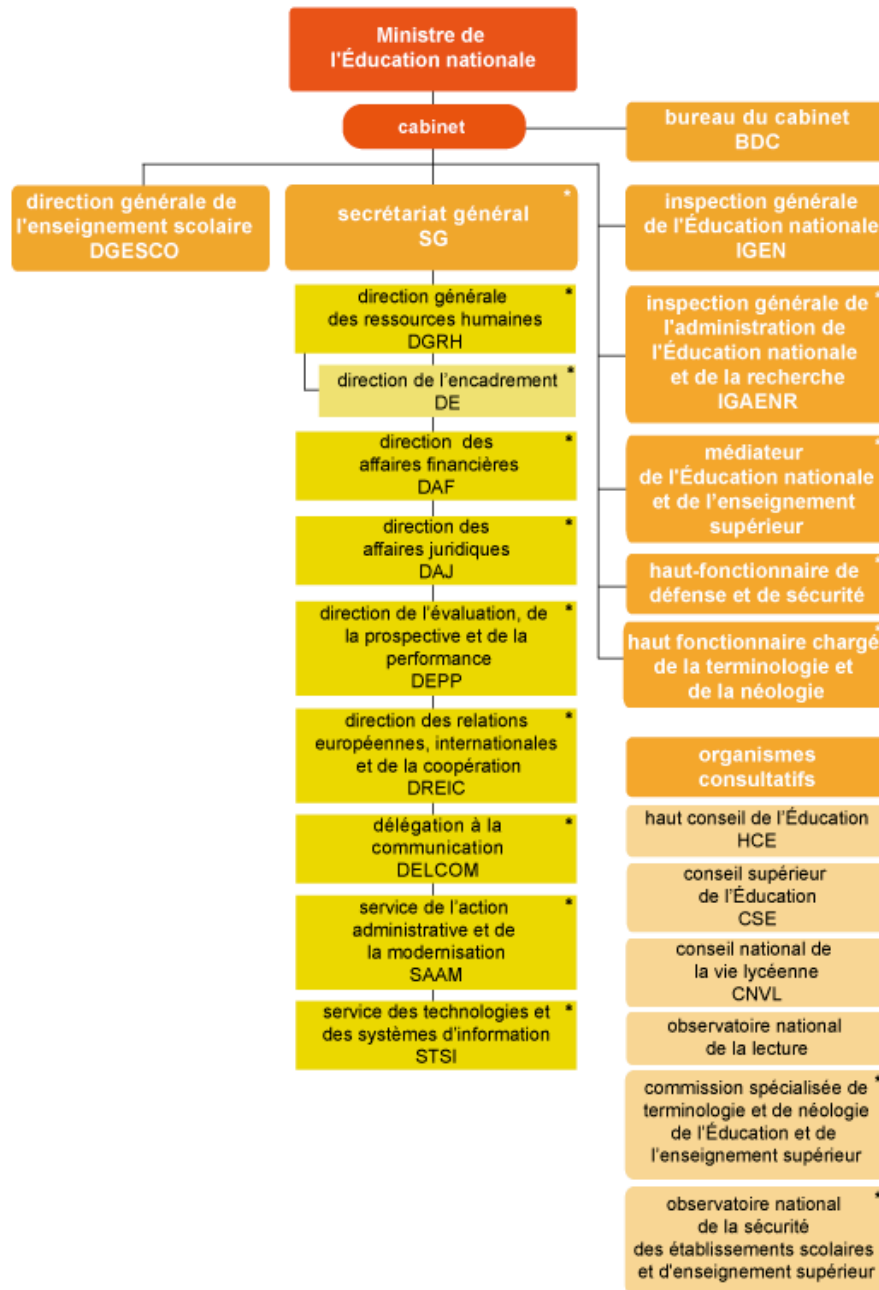
L'administration centrale est regroupée en quatre grands pôles qui correspondent chacun à une direction générale (enseignement scolaire, enseignement supérieur, recherche, secrétariat général commun aux deux ministères).

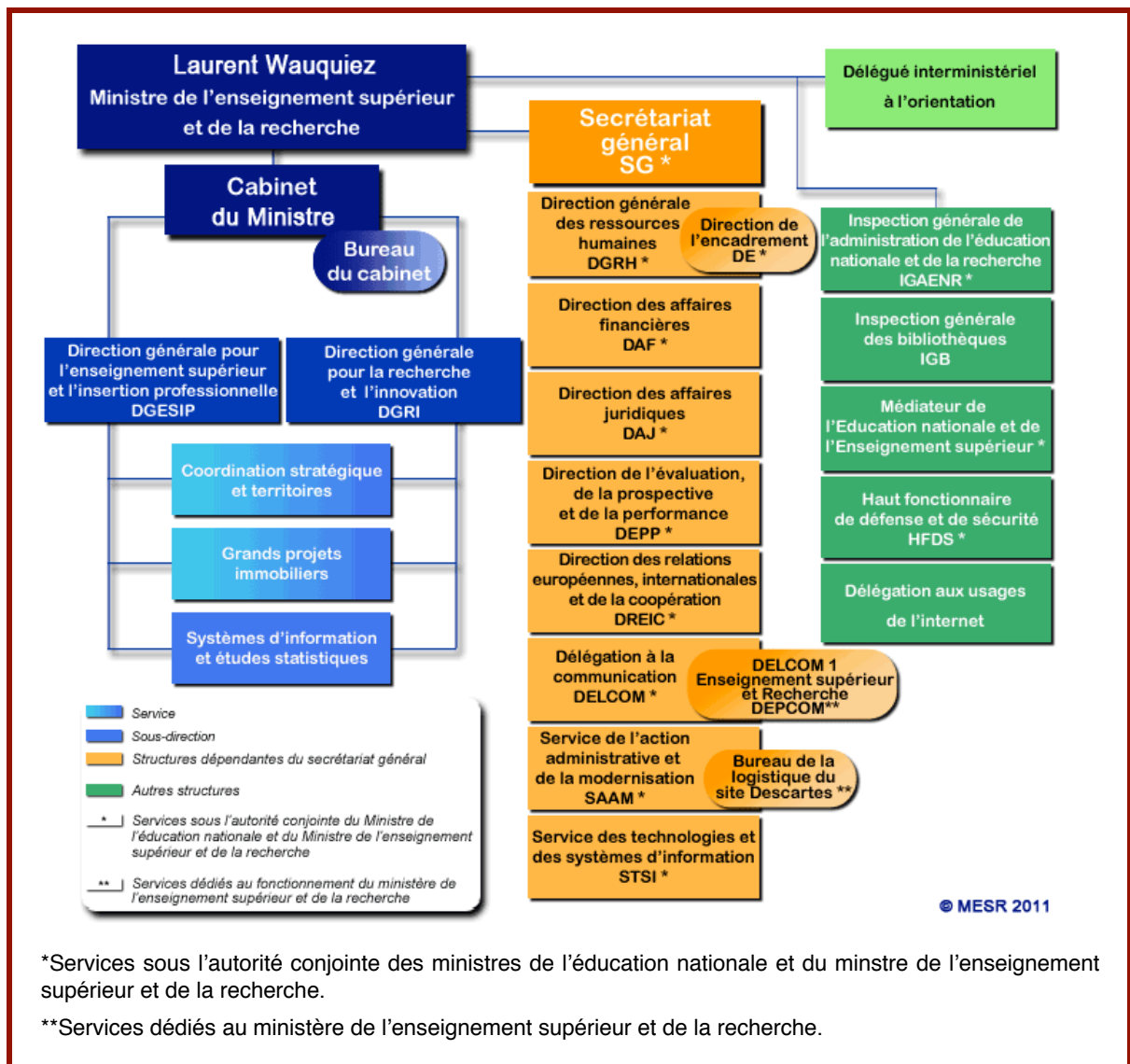
L'ANR (Agence nationale de la recherche) et l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) sont instituées en tant qu'agences de moyens et d'évaluation pour l'enseignement supérieur et la recherche.

---

<sup>5</sup>*Ibidem.*

## ORGANIGRAMME DES DEUX MINISTÈRES





Les effectifs de l'administration centrale ont été réduits de 30 % entre 1982 et 2009. On compte aujourd'hui environ 3 300 fonctionnaires en administration centrale, contre 4 600 en 1982-1983. Ce recentrage s'est accompagné d'une requalification de ces personnels, pour moitié cadres de catégorie A. Les fonctionnaires en poste dans les services déconcentrés ont crû de 25 000 en 1985 à 33 000 en 2001, et semblent stables depuis. Globalement, les chiffres sont donc en augmentation.

#### - La montée en puissance de l'administration déconcentrée

Les compétences et responsabilités des académies ont augmenté fortement depuis les années 1980. Leurs modes de gestion sont restés longtemps assez traditionnels mais évolueraient actuellement : il existe ainsi un « projet académique » servant de base aux contrats quadriennaux signés avec l'administration centrale et au dialogue avec les établissements. Pendant longtemps ont coexisté à l'échelle de l'académie deux administrations aux relations peu claires : le rectorat et l'inspection d'académie. Aujourd'hui, la répartition se clarifie au profit du recteur, qui a autorité sur l'ensemble de l'enseignement scolaire de l'académie (y

compris le premier degré auparavant de la responsabilité des IA-DSDEN, inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale) <sup>6</sup>.

Le recteur définit les objectifs de la politique académique (nature des formations, conditions de scolarisation, etc.), est responsable de l'ensemble de l'offre de formation (ouverture et fermeture d'établissements, de classes, d'options, de filières, etc.) et des moyens financiers des premier et second degrés publics. Ceux-ci sont alloués globalement par l'administration centrale et répartis librement par les recteurs dans le cadre de quatre budgets opérationnels de programmes ou BOP (enseignement public du premier degré, enseignement public du second degré, vie de l'élève, soutien de la politique de l'éducation nationale). Le recteur veille également à l'application de toutes les décisions législatives, réglementaires et directives ministérielles.

Pour la gestion des personnels, la déconcentration est plus lente (résistances syndicales). Elle est complète pour les personnels de catégories B et C, partielle pour les personnels de catégorie A.

Le recteur est donc responsable de l'ensemble du service public de l'éducation dans l'académie. Il dirige, gère et contrôle, ce qui réduit souvent son rôle de pilote de la pédagogie, parfois confié à un inspecteur général d'académie. Cette évolution du rôle du recteur a été en quelque sorte officialisée par le décret du 30 juillet 2010, qui élargit le vivier du recrutement des recteurs (dans la limite de 20% des postes) à des personnes ne disposant pas de l'habilitation à diriger des recherches (le plus haut grade universitaire).

Les évolutions de l'administration et des modes d'organisation des rectorats soulèvent de nombreuses questions trop précises pour être traitées dans le cadre de cette note. Relevons uniquement que la montée en puissance des rectorats impose des réorganisations de leurs administrations qui ne sont pas moins complexes que celles de l'État central, et se posent à peu près dans les mêmes termes.

Une des questions qui se pose est celle des relations avec l'échelon départemental, dans lequel interviennent les IA-DSDEN qui dirigent une administration départementale. Il est globalement chargé d'animer et de mettre en œuvre la politique de l'éducation nationale et dispose à la fois de compétences propres issues du ministère et de compétences déléguées du préfet et du recteur. Il exerce son autorité sur l'ensemble des services et établissements de l'Éducation nationale dans son département. Dans les faits, et par tradition, son rôle est surtout très important dans le primaire.

#### - **L'autonomie croissante mais limitée des établissements**

L'autonomie des établissements se traduit par l'octroi de la personnalité morale (établissement public) et l'existence d'organes propres de gestion, d'une liste de compétences et d'un budget. Les écoles primaires ne possèdent pas cette personnalité morale et sont de simples services municipaux. Par ailleurs, Bernard Toulemonde relève que la notion d'autonomie n'a pas la valeur juridique de la « libre administration des collectivités territoriales », protégée par la Constitution et que, de ce fait, l'autonomie des établissements

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

scolaires et universitaires est « résiduelle et bornée par ce que les textes législatifs et réglementaires, au mieux, les circulaires au pire, peuvent bien leur concéder <sup>7</sup> ».

Les universités ont ouvert le chemin de l'autonomie avec la loi Edgar Faure de 1968, la loi Savary de 1984, puis la loi Pécresse de 2007 : elles possèdent un président et des organes de gestion élus, choisissent leurs professeurs et ont des facultés d'initiative sur le plan pédagogique. Si leur autonomie se renforce avec l'accroissement des pouvoirs dévolus aux instances locales et aux présidents, elles demeurent néanmoins très contraintes par leur encadrement réglementaire et leurs faibles marges de manœuvre budgétaires (large dépendance aux financements de l'État).

L'enseignement supérieur est libre. De fait, il relève d'établissements privés ou publics. Cependant, l'État a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires. Les établissements privés signent donc des conventions avec des établissements publics de sorte que leurs étudiants puissent subir les contrôles nécessaires à l'obtention des diplômes nationaux. Rien n'empêche une structure d'enseignement privée de délivrer ses propres diplômes.

### LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Le service public de l'enseignement supérieur est délivré par des établissements publics d'enseignement supérieur qui constituent des personnes morales de droit public. Juridiquement, ils relèvent de statuts divers définis par le livre VII du code de l'éducation. On distingue les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.C.S.C.P.), les établissements publics à caractère administratif (E.P.A.), et... les autres établissements publics.

Les EPCSCP incluent les universités et les grands établissements, qui sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche disposant d'une autonomie administrative, pédagogique, scientifique et financière renforcée ainsi que statutaire pour les universités. La loi sur les libertés et responsabilités des universités d'août 2007 entraîne un accroissement progressif de l'autonomie des universités.

Ils comprennent 82 universités, 3 instituts nationaux polytechniques, 4 écoles normales supérieures, 5 Ecoles françaises de l'étranger, 14 instituts et écoles extérieurs aux universités, 18 Grands établissements de statuts divers (CNAM, IEP de Paris, Collège de France, etc.).

Les EPA sont théoriquement des établissements à finalité plus professionnelle que les établissements de documentation. Leurs décrets de création fixent leurs statuts particuliers. Ils comprennent 17 écoles nationales supérieures d'ingénieurs, 8 instituts d'études politiques de province, 10 E.P.A. autonomes (Académie française, CROUS, CNED, etc.).

À ce panorama, il convient d'ajouter les **écoles de la fonction publique française**, qui ont des statuts divers. Elles assurent la sélection, la formation initiale ainsi que la formation continue des futurs fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales ou de la fonction publique hospitalière. Il existe plusieurs dizaines d'écoles et d'instituts de formation spécialisés dans la formation professionnelle des fonctionnaires. Il s'agit de structures de formation propres à l'administration : aussi parle-t-on parfois d'écoles administratives. Certaines de ces écoles sont ministérielles et forment donc des fonctionnaires appelés à dérouler leur carrière dans un nombre limité de ministères (ENM par exemple).

Pour simplifier, on peut distinguer les « universités », qui ont vocation à allier recherche, conservation et enseignement, et les « écoles », qui assurent la formation dans des domaines professionnels et sont souvent moins axées sur la recherche. Parmi ces écoles, les « grandes écoles » (terme sans existence juridique) se caractérisent par des concours d'entrée sélectifs (demandant le plus souvent deux ans de préparation spécifique dans les classes préparatoires), et un nombre d'étudiants restreint. Elles peuvent être créées par l'État, par des collectivités ou résulter d'initiatives privées.

<sup>7</sup> TOULEMONDE. *Op. cit.*, p. 66.

Les collèges et lycées ont été érigés en 1985 en EPLE (établissements publics locaux d'enseignement). Ils sont dotés d'un budget, de compétences propres et d'un conseil d'administration (CA). Selon Bernard Toulemonde, les marges de manœuvre données aux EPLE n'ont pas eu leur plein effet pour deux raisons.

« L'architecture baroque de l'EPLE est due à un statut hybride, fruit des compromis des années 1980 :

- établissement public *local*, il gère en réalité un service public national, l'enseignement, objet de réglementations uniformes et dispensé par des fonctionnaires de l'État ;
- son chef d'établissement est un agent double, sinon triple : représentant de l'État, représentant de l'établissement (en tant qu'exécutif du CA), recevant désormais des directives de la collectivité territoriale pour l'exercice de ces compétences, de surcroît président du CA...

À cela s'ajoute une autonomie problématique : le statut de 1985 énonce une série de compétences propres relatives à l'organisation pédagogique, au budget et au règlement intérieur. Depuis lors, des mesures ont été prises pour accroître les marges de liberté : allocation des moyens d'enseignement sous forme globale (la fameuse dotation horaire globale, ou DHG), institutions de projets d'établissements destinés à mobiliser la communauté éducative sur des objectifs de progrès, éventuellement contractualisés avec l'autorité académique, instauration de plages de liberté dans l'accomplissement des programmes ou dans les horaires (TPE, IDD, maquette du nouveau baccalauréat professionnel...) ».

L'autonomie se manifeste notamment par l'emploi et la gestion directe par les établissements des assistants d'éducation, ou encore par la consultation du chef d'établissement pour l'avancement des enseignants. On commence également à voir se développer les postes à profil. Au total cependant, l'exercice de l'autonomie reste limité, car les contraintes qui pèsent sur les établissements sont fortes et les marges de liberté ne sont souvent pas exploitées.

Une autonomie plus importante des établissements pourrait passer par un poids plus important du chef d'établissement dans la gestion du personnel (sujet très polémique), une plus grande latitude d'usage de la DGH, et davantage de liberté budgétaire.

#### - **La décentralisation**

Les champs de compétences des collectivités territoriales se sont accrues principalement en deux étapes qualifiées d'acte I et II de la décentralisation (1982-1986 et 2004-2006). Les effets possibles de la réforme territoriale de 2010 doivent également être envisagés.

Ces réformes entraînent la montée en puissance des régions et le développement de l'intercommunalité. Cette dernière pourrait aboutir à une remise en cause du niveau de gestion des écoles, pour le moment communal.

Dans le cadre des lois de décentralisation, les collectivités se sont vues confier des missions de planification (PRDF, plan régional de développement de la formation, et copilotage de la carte des formations professionnelles), de sectorisation des collèges, de construction et entretien des collèges et lycées, des missions d'accueil et de restauration, de gestion des personnels TOS (techniciens, ouvriers et de services) des collèges et lycées, etc.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités est définie par l'article L.211.1 du code de l'éducation. Globalement, si l'État garde la main sur les grandes orientations du

système d'enseignement (organisation et contenu), les collectivités ont hérité de la plupart des compétences concernant les établissements (les régions pour les lycées, les départements pour les collèges, les communes pour les écoles).

### Récapitulatif des domaines de compétences

Domaine de compétence	École	Collège	Lycée
Enseignement : définition des programmes	État	État	État
Diplômes : définition et délivrance		État	État
Investissement (construction, reconstruction) et fonctionnement matériel	Commune	Département	Région
Fonctionnement pédagogique : acquisition de matériel pédagogique	Commune	État	État
Gestion des personnels enseignants : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	État
Gestion des personnels administratifs, techniques, de santé : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	Région
Gestion des personnels ouvriers : recrutement, formation, rémunération, etc.	Commune	Département	Région

Source : site du ministère de l'Éducation nationale, [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr).

Si les lignes de partage sont clairement définies par les textes, dans les faits, la décentralisation entraîne surtout la nécessité de coordinations entre les autorités nationales, locales et les établissements. C'est notamment le cas des dispositifs de planification (schémas prévisionnels des formations des lycées et des collèges, PRDF) et de sectorisation.

#### - De nouvelles modalités de pilotage

De nouveaux modes de pilotage de l'éducation se mettent progressivement en place sous l'effet des tendances mentionnées plus haut. L'Éducation nationale est moins cloisonnée qu'auparavant et l'administration centrale travaille davantage avec les collectivités territoriales.

Bernard Toulemonde relève ainsi le développement de plusieurs modalités.

- Le pilotage par objectifs (des projets d'établissements aux projets d'académie).
- La contractualisation, qui est l'une des modalités croissantes de relations entre les collectivités et l'État et qui s'étend au secteur de l'éducation (« contrats d'objectifs » instaurés par la loi Fillon de 2005 entre les EPLE et les services académiques, convention annuelle relative à la carte des formations professionnelles entre les collectivités et le rectorat, etc.).
- L'évaluation et les résultats. Cette logique s'incarne à la fois dans les évaluations globales du système d'enseignement (par l'entremise de la DEPP, des évaluations des résultats des élèves lors de tests standardisés, des rapports des inspecteurs généraux), et des évaluations des académies et des établissements (qui sont destinataires d'indicateurs de performance). Celles des personnels restent — encore ? — embryonnaires.

Ces évolutions progressives d'une logique de moyens à une logique de projets et de résultats ont une portée essentiellement culturelle ou managériale. Il s'agit de favoriser l'élaboration d'objectifs et la mise en place de pratiques efficaces par les différents acteurs du système éducatif. Les divers « contrats » établis dans cet esprit n'ont pas, pour l'instant, de valeur juridiquement contraignante, puisque les financements ne sont pas soumis à leur réalisation.

#### **IV. L'organisation de la formation continue<sup>8</sup>**

Le paysage de la formation des adultes est très fragmenté, et donc éloigné du caractère unitaire du système éducatif. La fragmentation se fait par spécialité, par public, par niveau, par territoire, etc. Les textes législatifs encadrant la formation des adultes permettent néanmoins de proposer une grille de lecture.

Le droit à la formation professionnelle figure dans le préambule de la Constitution depuis 1946, mais la véritable instauration de la formation professionnelle continue date de la loi du 16 juillet 1971. Celle-ci fait entrer la formation professionnelle dans le droit du travail et introduit une obligation de dépense de formation à la charge des entreprises. La loi pose le principe d'un financement privé de la formation, créant ainsi un marché de la formation répondant aux lois de l'offre et de la demande.

La loi de 2004 instaure un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle rapproche les employeurs et les salariés dans le choix des actions de formation, donne aux salariés plus d'initiatives dans l'élaboration de leur parcours de formation professionnelle et assure une plus grande visibilité sur les besoins en formation.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie rénove le dispositif de formation professionnelle, complète les missions des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et prévoit de revoir leurs agréments début 2012<sup>9</sup>. Elle crée également un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Au total, plusieurs éléments caractérisent la formation continue en France.

- Les salariés disposent d'un droit à la formation qui peut prendre plusieurs formes (DIF, CIF, etc.).
- Les OPCA (par branche professionnelle ou par région + 2 OPCA interprofessionnels interrégionaux : AGEFOS PME et OPCALIA + organismes uniquement gestionnaires du CIF : AGECEF et FONGECIF) collectent une partie des fonds des entreprises, financent les formations, conseillent les entreprises.
- Les entreprises et la fonction publique financent directement une partie des formations.
- L'État, les régions, les Assedic, l'Unedic, les OPCA financent la formation des demandeurs d'emploi.
- Les organismes de formation dispensent les formations (labellisées par l'Office professionnel de qualification des organismes de formation continue et des conseils, OPQFC). Ils peuvent relever de l'éducation nationale (les GRETA), des services de formation continue des universités, du CNAM (Conservatoire des arts et métiers) et de multiples autres structures liées aux collectivités territoriales, ou privées.

---

<sup>8</sup> Sur le fonctionnement de la formation continue, voir également la note 10 de cette étude : « Les mobilités professionnelles et la formation continue ».

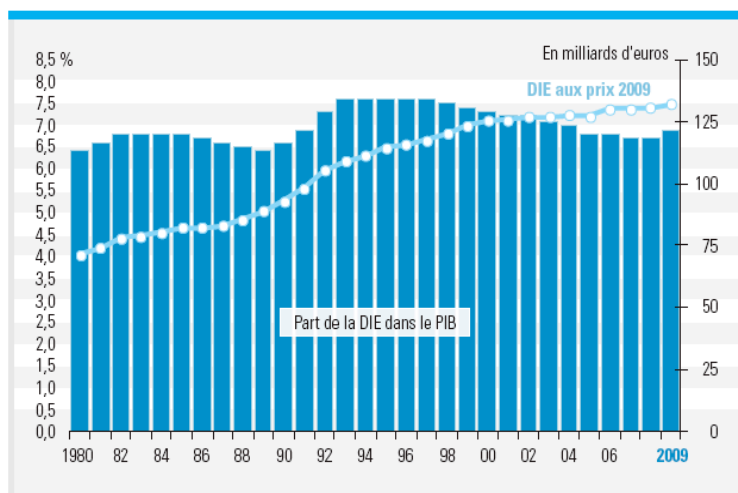
<sup>9</sup> Il s'agit notamment de favoriser un regroupement d'organismes. Le seuil de collecte nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un agrément passe de 15 millions à 100 millions d'euros.

## V. La dépense intérieure d'éducation et le budget de l'Éducation nationale

Le budget de l'Éducation nationale est le premier poste du budget de l'État (21 % en 2010), mais celui-ci ne représente qu'un peu moins de 60% (en 2008) de la dépense intérieure d'éducation (DIE), qui comprend également les dépenses des autres financeurs : autres ministères, collectivités locales, ménages, entreprises, union européenne.

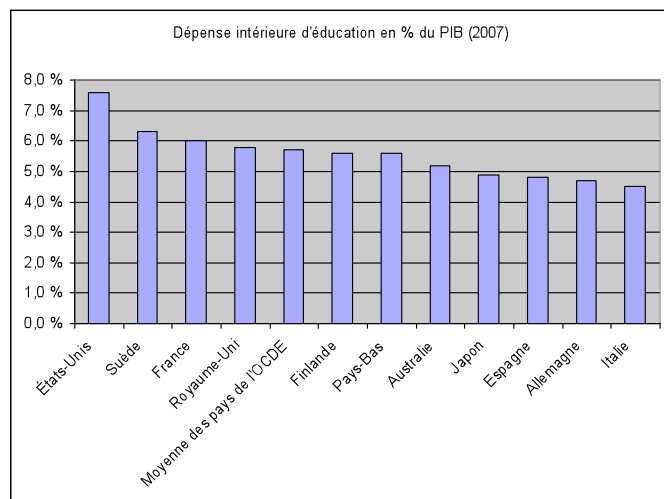
En 2009, la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteint **132,1 milliards d'euros, soit 6,9 % du PIB** (soit 2 050 euros par habitant, ou 7 990 euros par élève ou étudiant).

**GRAPHIQUE 1** – Évolution de la dépense intérieure d'éducation (DIE) et de sa part dans le PIB (1980-2009)



Source : MEN-MESR-DEPP, Compte de l'Éducation

Les comparaisons internationales rapportent aux PIB nationaux les dépenses consacrées à la seule formation initiale (hors formation continue). La France se situe toujours, en 2007, au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (6,0 % contre 5,7 %), en deçà des États-Unis et de la Suède, mais nettement au-dessus de l'Espagne, de l'Allemagne ou de l'Italie.

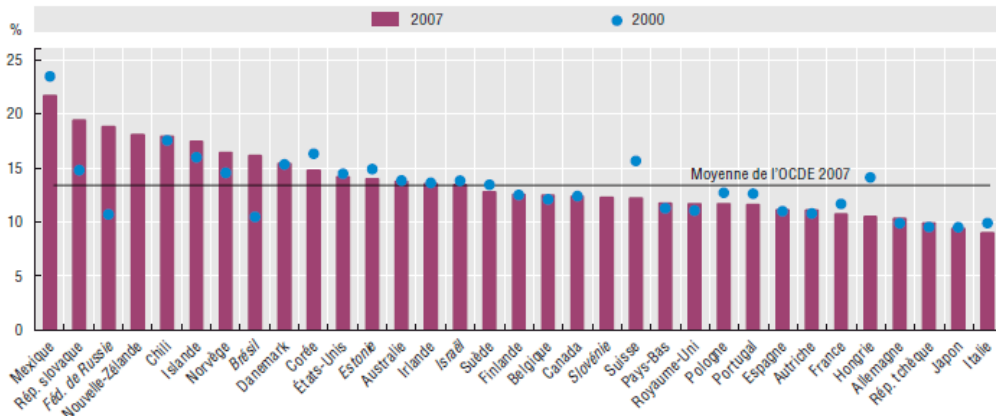


Source : OCDE. Regards sur l'éducation 2010.

Si l'on regarde la part des dépenses publiques d'éducation dans les dépenses publiques totales, ce qui donne une idée de la priorité accordée à l'éducation par rapport à d'autres politiques publiques, on constate que la France est en-dessous de la moyenne européenne et que la part de l'éducation a tendance à chuter. Ceci s'explique par la part croissante des dépenses sociales.

Graphique 3.6. Tendances des dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales (2000, 2007)

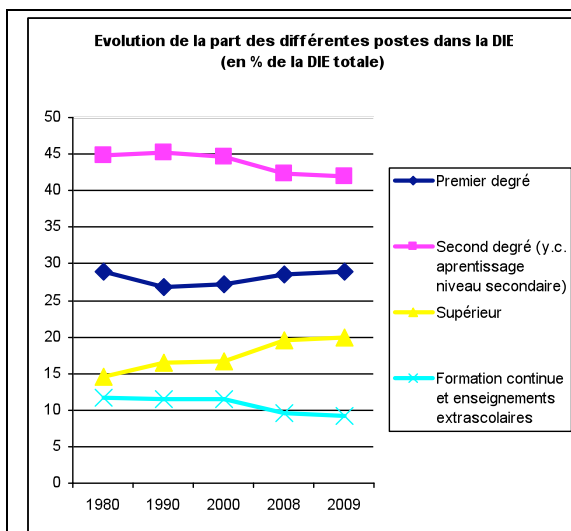
Ce graphique fait état des dépenses publiques totales d'éducation (qui comprennent les dépenses au titre des établissements d'enseignement et les dépenses telles que les aides publiques aux ménages) et de leur évolution.



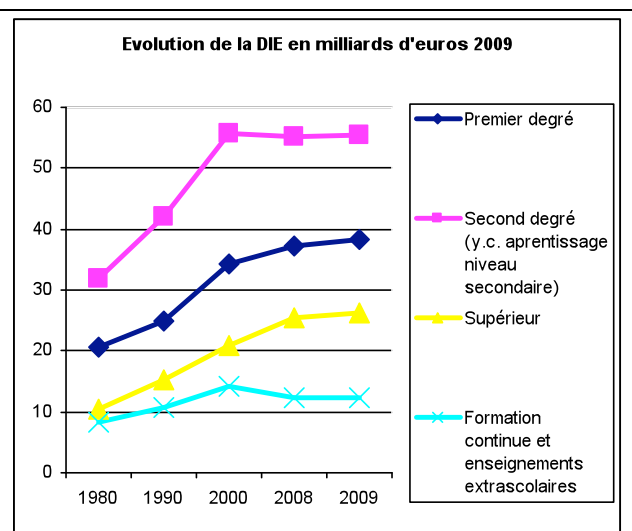
Source : OCDE (2010), Regards sur l'éducation 2010, tableau B4.1, voir : <http://dx.doi.org/10.1787/888932316856>.

Entre 1980 et 2009, la dépense d'éducation a crû en moyenne légèrement plus vite que la richesse nationale (+2,1% au lieu de 1,9% par an), mais sa part dans le PIB a fluctué. Globalement, depuis les années 1980, **la croissance de la DIE s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves, que par celui du coût de chaque élève**, qui, tous niveaux confondus, progresse sur la période 1980-2009 de 1,9% par an en prix constants (compte tenu des ruptures de séries en 1999 et en 2006).

Sur l'ensemble de la période (1980-2009), la DIE au profit du supérieur a été multipliée par 2,5 mais, face à un quasi-doublement des effectifs, la dépense moyenne par étudiant n'a augmenté que de 41,1 % (compte tenu des ruptures de séries en 1999 et en 2006), atteignant 11 260 euros en 2009. Dans le même temps, la dépense moyenne par élève du second degré augmentait de 64,6 %, celle d'un élève du premier degré augmentait de 76,7 %.



Source : DEPP, *L'état de l'école*, novembre 2010



Source : DEPP, *L'état de l'école*, novembre 2010

Les comparaisons internationales de coût moyen par élève de l'enseignement élémentaire montrent, qu'en 2007, la France se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE, nettement en deçà de pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni. Parmi les pays européens comparables, seule l'Allemagne présente des coûts inférieurs. *A contrario*, la France consacre un montant plus important que la plupart des pays de l'OCDE à l'enseignement secondaire. Pour l'enseignement supérieur, la France se situe un peu en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, mais avec des coûts par filières très disparates.

**Dépenses annuelles des établissements d'enseignement par élève/étudiant en 2007, selon le niveau d'enseignement** (en équivalents dollars à parité de pouvoir d'achat) -

	<b>Pré-primaire*</b> <i>Pre-primary</i>	<b>Primaire</b> <i>Primary</i>	<b>Secondaire</b> <i>Secondary</i>	<b>Supérieur</b> <i>Tertiary</i>
Allemagne	6119	5548	7841	13 823
Australie	6507	6498	8840	14 726
Espagne	6138	6533	8730	12 548
Finlande	4789	6234	7829	13 566
France	5527	6044	<b>9532</b>	12 773
Royaume-Uni	<b>7598</b>	8222	8892	15 461
Suède	5666	<b>8338</b>	9143	<b>18 361</b>
Moyenne OCDE	5447	6741	8746	12 907

\* enfants de 3 ans ou plus

En chiffres gras, le montant le plus élevé de dépenses pour chaque niveau.

Source : OCDE. *Regards sur l'éducation 2010*.

La **répartition des sources de financements** de la DIE connaît des évolutions importantes depuis 30 ans, notamment avec l'augmentation de la contribution des collectivités territoriales. Elle est très différente selon les filières d'enseignement (voir encadré sur le financement de la formation professionnelle).

**TABLEAU 3 – Comparaison de la structure du financement initial de la DIE en 1980 et 2009 (en %)**

	1980	2009
Ministère de l'Éducation nationale	61,0	54,1
Autres ministères (1)	8,5	5,6
Collectivités territoriales	14,2	24,6
Caisses d'allocations familiales (2)	0,0	1,1
Ménages	10,8	7,9
Entreprises	5,5	6,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : MEN-MESR-DEPP, *Compte de l'Éducation*

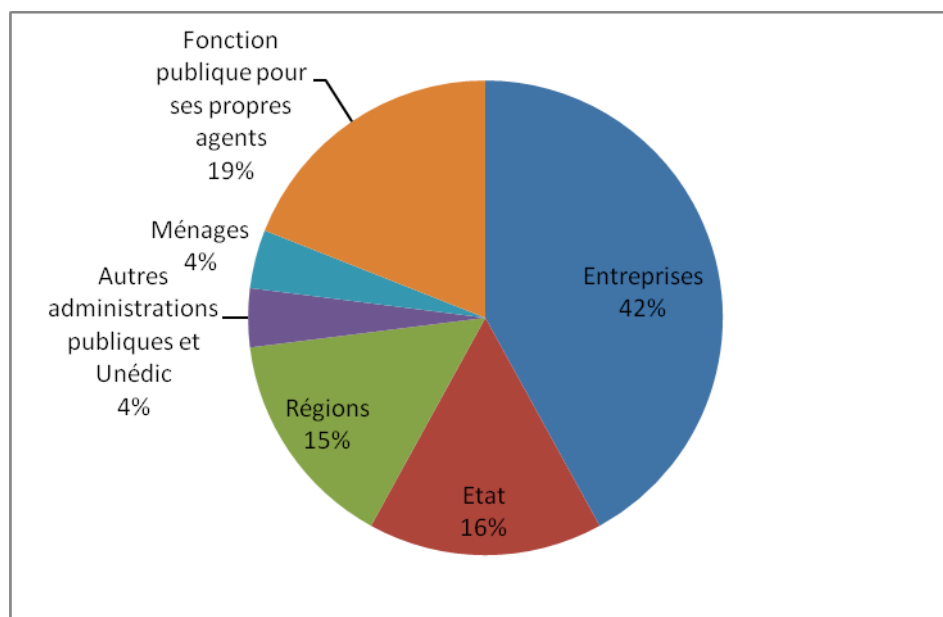
(1) Autres ministères, autres administrations et Reste du monde.

(2) Au titre de l'ARS (allocation de rentrée scolaire).

**DEPENSE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE (2008)**

29,8 milliards d'euros en 2008

1,5 % du PIB



Source : Annexe PLF 2011, p. 23

Le budget de l'État consacré à l'éducation est maintenant à appréhender dans le cadre de la LOLF et renvoie à deux « missions » : « Recherche et enseignement supérieur » et « enseignement scolaire ».

## VI. Questions clefs

En guise de conclusion, mentionnons quelques-unes des questions qui nous semblent pertinentes à aborder pour penser les transformations du cadre légal et budgétaire de l'éducation et de la formation.

### 1) Quel est le bon niveau de décentralisation ?

Nathalie Mons, qui a établi une comparaison des performances des systèmes éducatifs en fonction notamment de leur degré de décentralisation et des modalités de leur organisation, a conclu que la décentralisation ne pouvait être systématiquement associée ni à une progression du niveau académique, ni à une croissance des inégalités<sup>10</sup>.

Elle indique que la France connaît une situation de décentralisation réelle mais limitée qui la rapproche de certains pays asiatiques ou d'Amérique latine. Si l'État central reste le concepteur, l'opérateur et le contrôleur du système éducatif, les collectivités territoriales sont néanmoins de plus en plus associées au financement de l'éducation (comme dans de nombreux pays). La France a conservé une position très centralisatrice en termes de certification, une position vers laquelle reviennent d'ailleurs un certain nombre de pays de l'OCDE. Elle évolue peu sur le statut et les rémunérations des enseignants, sujets très sensibles qui restent dans de nombreux pays du ressort de l'État central. La France accorde cependant clairement moins de pouvoirs que d'autres pays aux établissements et aux collectivités dans l'élaboration même partielle des programmes et des cours, ou encore dans le recrutement et la gestion des personnels.

Or, l'analyse des systèmes éducatifs les plus performants semble montrer que la gestion des établissements y est placée sous la responsabilité d'une direction disposant d'un réel pouvoir de décision, autonome et soumise à des critères d'évaluation objectifs. En revanche, si les enseignants y ont une certaine marge de manœuvre sur leur façon d'enseigner, ils n'ont pas de liberté sur le contenu de l'enseignement<sup>11</sup>. Ce dernier point est cependant très lié au fait que la performance des systèmes est évaluée selon des modalités uniformes qui supposent l'existence de contenus d'enseignement identiques pour tous.

### 2) Faut-il rémunérer davantage les enseignants ?

La question préalable est de savoir si la qualité des enseignants a une incidence sur les résultats des élèves. Une note du Centre d'analyse stratégique s'interroge sur cet « effet enseignant » et fait la synthèse des recherches sur ce thème<sup>12</sup>.

L'enseignant auquel l'enfant a été confié expliquerait 10 à 15 % des écarts de résultats entre les élèves. Cet effet est plus important que celui de l'établissement. L'effet enseignant peut également être considéré comme supérieur à celui de la baisse de la taille des classes.

---

<sup>10</sup> MONS Nathalie. *Les nouvelles politiques éducatives*. PUF 2010, p. 168.

<sup>11</sup> GRANRUT Charles (du). « Réforme des systèmes scolaires : plus rien à apprendre ? » *Futuribles*, septembre 2011.

<sup>12</sup> CUSSET Pierre-Yves. « Que disent les recherches sur "l'effet enseignant" ? ». *Note d'analyse du CAS*, n° 232, juillet 2011.

Néanmoins, relève Pierre-Yves Cusset, l'effet enseignant s'estompe vite une fois que l'élève a changé d'enseignant. Dit autrement, un mauvais enseignant efface vite les progrès réalisés avec un bon. Et vice versa : un bon enseignant efface vite le retard pris avec un mauvais enseignant

Un des enseignements de ces études est en effet l'existence de professeurs plus ou moins efficaces. Reste à savoir, en ce qui concerne cette note, si les conditions d'exercice du métier (salaire, satisfaction au travail, autonomie, etc.) jouent un rôle important pour expliquer ces différences d'efficacité. Les études existantes s'intéressent essentiellement au rôle de la rémunération sur les performances des enseignants et tendent à en relativiser l'importance. Pierre-Yves Cusset, s'appuyant sur une étude américaine, note que « à environnement scolaire donné, les différences de résultats d'un enseignant à l'autre reposent [...] probablement plus sur des différences de savoir-faire que sur des différences de motivation »<sup>13</sup>.

Un des éléments relevés pour expliquer les bons résultats de la Finlande dans les tests PISA est souvent la qualité des enseignants. Pour l'expliquer, Reijo Laukkanen, dans la note qu'il consacre au système finlandais dans le cadre de cette étude, relève trois causes possibles : la difficulté d'accès au métier d'enseignant (niveau master), l'autonomie des enseignants dans le travail, la considération sociale dont ils jouissent.

Notons que si les rémunérations des enseignants en Finlande sont dans la moyenne des pays de l'OCDE, en France, elles sont plus faibles, notamment dans les premiers niveaux d'éducation, et en début de carrière.

---

<sup>13</sup> Ibid.

## Salaire des enseignants (2008)

*Salaire statutaire annuel des enseignants des établissements publics en début de carrière, après 15 ans d'exercice et à l'échelon maximum, par niveau d'enseignement, en équivalent euros convertis sur la base des PPA*

		Finlande	France	Moyenne de l'OCDE
<b>Primaire</b>	<b>Salaire en début de carrière / formation minimale</b>	25 801	20 839	25 417
	<b>Salaire après 15 ans d'exercice / formation minimale</b>	33 555	28 032	34 616
	<b>Salaire à l'échelon maximum / formation minimale</b>	42 123	41 361	42 163
<b>Premier cycle du secondaire</b>	<b>Salaire en début de carrière / formation minimale</b>	28 546	22 936	26 998
	<b>Salaire après 15 ans d'exercice / formation minimale</b>	35 957	30 129	36 812
	<b>Salaire à l'échelon maximum / formation minimale</b>	45 227	43 555	44 470
<b>Deuxième cycle du secondaire</b>	<b>Salaire en début de carrière / formation minimale</b>	28 737	23 180	28 590
	<b>Salaire après 15 ans d'exercice / formation minimale</b>	39 439	30 373	40 256
	<b>Salaire à l'échelon maximum / formation minimale</b>	50 858	43 822	48 042

Source : OCDE, 2010.

### 3) L'éducation doit-elle rester gratuite ?

Le financement public représente 91 % des dépenses d'éducation tous niveaux confondus en France en 2007, contre 82,6 % en moyenne dans l'OCDE, mais 97,5 % en Finlande et presque autant en Suède. La contribution directe des ménages au financement de l'éducation représente environ 7 % de la dépense intérieure d'éducation en France.

L'enseignement gratuit dans le primaire et le secondaire apparaît comme une norme dans la plupart des pays développés. Il garantit un égal accès à l'éducation. Les niveaux où les différences entre pays sont significatives concernent le pré-primaire et l'enseignement tertiaire. L'accès gratuit à une éducation pré-primaire (3 à 6 ans) représente un levier important permettant de garantir une meilleure égalité entre les sexes (un des objectifs sociaux prioritaires des pays européens et donc de la France), au même titre que l'accès à des modes de garde avant 3 ans. La France finance plutôt bien l'éducation des enfants de 3 à 6 ans puisque les écoles accueillent obligatoirement les enfants à partir de 3 ans. Néanmoins, rien n'empêche que des soucis d'économies budgétaires conduisent à revenir sur cette mesure.

Dans l'enseignement tertiaire, la tendance est partout dans les pays développés à l'augmentation des frais de scolarité<sup>14</sup>. La France a peu de chances d'échapper au phénomène, sauf à identifier d'autres sources de financement pour son enseignement supérieur (entreprises notamment). L'augmentation de la contribution des ménages n'est pas en soi illogique, puisque les diplômes acquis se monnaient ensuite sur le marché du travail. Reste que pour ne pas accroître les inégalités sociales, des dispositifs d'aides (bourses, prêts, etc.) efficaces doivent être conçus ou développés.

### 4) Quelle place pour le privé et pour le libre choix de l'école ?

Depuis les manifestations de soutien à l'école libre de 1984, la place du privé dans l'enseignement en France ne semble plus faire tellement débat. Pourtant, elle est au cœur de questions essentielles pragmatiques et de principe, celles notamment du libre choix de l'école, et des modalités de financement et de contrôle des établissements.

#### a. Financement

Rappelons que l'enseignement privé participe en France au service public de l'éducation. Cette disposition date de l'époque où l'État n'avait pas les moyens de fournir un enseignement public à tous les ayant droits. C'est à ce titre que l'État paie les enseignants et que les collectivités locales participent au fonctionnement matériel des classes sous la forme de forfaits pour les établissements privés sous contrat. Pourtant, les établissements privés demandent souvent des droits d'inscription (la plupart du temps faibles) aux familles, ce qui entraîne de fait une inégalité d'accès à ces établissements<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir les réactions des étudiants et des populations face à ses frais de scolarité dans la note 4 de la présente étude : DAMON Julien, « Aspirations et attentes à l'égard de l'école, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle ».

<sup>15</sup> Ces droits d'accès sont en moyenne relativement faibles, mais entraînent néanmoins une sélection. Des disparités très grandes existent entre établissements privés. Selon la Fédération nationale des organismes de

Il ne serait pas inconcevable que l'État réserve le financement public des établissements scolaires à ceux d'entre eux qui garantissent un accès à leur établissement sans frais d'inscription supplémentaires, ce qui supposerait évidemment que le financement public soit lui-même suffisant au fonctionnement des établissements (c'est ainsi que fonctionnent les « écoles indépendantes » en Suède).

Cette amélioration de l'égalité d'accès aux établissements privés entraînerait nécessairement une plus grande mise en concurrence des établissements. Néanmoins, ces dispositions limiteraient nettement les marges de manœuvre des établissements et se heurterait probablement à de fortes résistances. On pourrait néanmoins en attendre une amélioration des services rendus par les établissements privés comme publics du fait de leur mise en concurrence (voir plus bas).

Comparant l'efficacité des établissements privés et des établissements publics en France, l'IFRAP montre que, pour des résultats globalement comparables, les coûts des établissements publics seraient plus élevés que ceux des établissements privés<sup>16</sup>. Selon l'IFRAP, ceci ne résulterait pas uniquement de la sélection opérée à l'entrée de ces établissements, puisque l'indicateur de « valeur ajoutée »<sup>17</sup> des établissements scolaires placerait 62 établissements privés parmi les 100 premiers. Cette considération porte très probablement sur un échantillon trop restreint et trop partiel pour suffire à gommer l'influence de la sélection des élèves à l'entrée, mais ceci n'invalide pas totalement la démarche de comparaison qui apporte des éléments intéressants. L'IFRAP relève un coût supérieur dans le public notamment du fait de retraites<sup>18</sup> et d'investissements plus importants. Mais le prix moins élevé du privé tient aussi à d'autres aspects, comme le coût moins important des personnels techniques (TOS).

#### b. Libre choix des établissements

Le libre choix des établissements par les parents peut être prôné pour des raisons de principe, mais aussi d'efficacité appréhendée au regard de deux critères, celui des résultats scolaires, et celui de l'équité. La littérature sur le sujet est abondante. Nous ne reprenons ici que quelques-uns des éléments qui alimentent les réflexions sur ce sujet.

Concernant l'efficacité « académique », c'est-à-dire la capacité des établissements à procurer à leurs élèves des résultats scolaires au moindre coût, le libre choix des établissements ne semble pas avoir d'effet mécanique évident. La mise en concurrence des établissements, qu'elle intervienne entre établissements publics ou entre établissements privés et publics, ne semble pas entraîner automatiquement une amélioration du service rendu. La raison en est

---

gestion de l'enseignement catholique (Rapport économique et social 2010), la contribution des familles se serait élevée, hors internat et cantine, à 365 euros par élève dans le primaire, 523 euros au collège et 705 euros en lycée général et technologique (cité dans *Société civile*, juin 2011, p. 17).

<sup>16</sup> Voir le dossier « Éducation : le public beaucoup plus cher que le privé », *Société civile*, juin 2011.

<sup>17</sup> La « valeur ajoutée » est calculée par différence entre « taux constaté » pour l'établissement par exemple de réussite au baccalauréat et « taux attendu » pour l'établissement, c'est-à-dire le taux que l'on aurait si, en moyenne, les élèves de l'établissement réussissaient au baccalauréat comme tous les élèves de mêmes âge et origine sociale, sexe et niveau scolaire (ce dernier paramètre n'est pas retenu pour les lycées professionnels) et scolarisés dans des établissements comparables en terme de population accueillie (âge, sexe, origine sociale). Cette valeur ajoutée traduit donc la contribution de l'établissement à la réussite scolaire de ses élèves. Si, pour un indicateur, l'écart entre taux constaté et taux attendu est positif (taux constaté supérieur au taux attendu), on peut penser que le lycée apporte plus à ses élèves que l'établissement moyen.

<sup>18</sup> La loi Censi de 2005 harmonise cependant les régimes de retraites des maîtres du privé et du public en s'alignant sur ce dernier régime.

probablement l'impossibilité de créer des marchés « parfaits » dans le domaine de l'éducation. Nathalie Mons relève à ce propos que « les services éducatifs sont un des rares biens dont les caractéristiques se transforment en fonction du choix des consommateurs <sup>19</sup> ». Dit autrement, l'offre éducative d'un établissement sera d'autant meilleure que les élèves accueillis auront un bon niveau. Évidemment, des mesures publiques peuvent viser à éliminer ou à atténuer les éléments qui perturbent le bon fonctionnement du marché (mentionnons par exemple les catalogues édités par les municipalités en Suède pour présenter l'offre scolaire et réduire ainsi les défauts de transparence du système pour les consommateurs), mais le risque est qu'ils deviennent si complexes que l'efficacité globale du système en soit menacée. Ici des analyses précises des mesures prises dans les pays ayant développé ce type de dispositifs et leur évaluation serait utile.

Une chercheuse britannique (Levavic, 2001) a par ailleurs montré que les éléments de concurrence objective entre établissements étaient beaucoup moins « efficaces » que la concurrence subjective, c'est-à-dire celle perçue par les équipes pédagogiques<sup>20</sup>. Autrement dit, l'émulation des équipes joue un rôle plus important dans l'amélioration de l'efficacité de l'éducation que la rationalisation des moyens employés. Reste à déterminer s'il est possible de favoriser l'émulation des équipes sans mettre en concurrence les établissements, et comment. Paradoxalement, le libre choix des établissements semble avoir des résultats plus probants au regard des exigences d'équité du système éducatif. Nathalie Mons, établissant des corrélations entre résultats aux tests PISA et organisation des inscriptions des élèves, observe que les formules de choix de l'école peuvent être plus égalitaires que les formules de cartes scolaires. C'est notamment le cas lorsque le choix de l'école par les familles est « régulé », c'est-à-dire « que les familles choisissent l'école de leur choix mais que les administrations en charge de la gestion des écoles prennent la décision finale en intégrant, en sus des vœux parentaux, des considérations d'ordre général <sup>21</sup>. » Ceci peut intervenir dans un cadre d'établissements uniquement publics ou d'établissements privés et publics dans lesquels les établissements privés sont fortement subventionnés.

Au total et dans tous les cas, au regard des deux critères d'efficacité (coûts / résultats scolaire) et d'équité, il semble bien que la concurrence totale dans le système éducatif soit peu souhaitable, que le contrôle étatique complet soit de moins en moins justifiable, et que le fonctionnement optimal soit celui de « quasi-marchés » dans lesquels opérateurs privés et publics sont tous en concurrence dans un cadre très régulé (inscription, gestion des files d'attente, programme, etc.), avec un financement égalitaire (par élève) des établissements et des usagers bénéficiant d'une information transparente. Se diriger vers une telle organisation supposerait, en France, d'accroître fortement l'autonomie des établissements (y compris dans la gestion du personnel), probablement d'en revoir les règles comptables, de remettre en cause le fonctionnement des établissements privés sous contrat, etc. De tels quasi-marchés supposent une autorité organisatrice qui veille à leur bon fonctionnement. *A priori*, celle-ci peut être tout aussi bien un service déconcentré qu'une collectivité locale.

---

<sup>19</sup> *Op cit*, p. 156.

<sup>20</sup> Cité par Mons, *op. cit.* p. 157.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.159.

## 5) Quelles perspectives pour l'offre de formation continue ?

Le fonctionnement de la formation continue à la française est parfois l'objet de fierté, parfois celui de critiques radicales qui en dénoncent l'opacité, le coût et l'inefficacité. Le système de formation continue est aujourd'hui confronté à un défi de simplification, de lisibilité et d'accessibilité<sup>22</sup>. Le relever suppose de clarifier les droits à la formation dont bénéficient les individus et les modalités de leur prise en charge.

*A priori*, on peut distinguer plusieurs types de formation.

- Des formations nécessaires pour s'adapter à une évolution dans le fonctionnement de l'entreprise. *A priori*, ces formations relèvent des entreprises et la logique voudrait qu'on les laisse les organiser librement avec les représentants des salariés. La formation de leur personnel relèverait alors de leur politique d'investissement. Ceci n'empêcherait pas que les entreprises aient intérêt à mutualiser ces formations, éventuellement par branche professionnelle. L'encadrement fort de ce type de formations par la loi comme aujourd'hui repose sur un double postulat.
  - 1) Les entreprises n'ont pas naturellement intérêt à former leur personnel, ce qui est peut-être juste dans un contexte de chômage important qui peut conduire à préférer le *turn-over* du personnel à sa formation continue.
  - 2) Mieux vaut maintenir les salariés dans l'emploi plutôt que de favoriser un *turn-over* important.

L'encadrement législatif et les obligations de financement peuvent aussi être justifiés par la volonté de favoriser une égalité d'accès à la formation des salariés quels que soient le secteur d'activité, la structure de l'entreprise, etc.
- Des formations relevant d'un désir individuel de formation, qu'il soit lié à l'emploi ou pas. Dans l'optique d'un droit à la formation tout au long de la vie, ce type de formation doit être socialisé (au moins en partie). Reste à déterminer le niveau de ce droit, qui n'a aucune raison d'être distingué de la formation initiale. On peut envisager un droit de tirage éducatif envisagé sur toute la vie (ou après la scolarité obligatoire). Les individus useraient de ce droit pour acheter des formations dans un marché rendu le plus transparent possible.
- Des formations pour les chômeurs logiquement prises en charge par les Assedic.

Aujourd'hui, les deux premiers modes d'accès sont très mêlés et la multiplication des dispositifs ne favorise pas leur appropriation par les employeurs (notamment des petites entreprises) et des salariés. Même s'il est souvent malaisé de distinguer clairement si le bénéfice d'une formation revient à l'employeur ou au salarié, une tripartition plus nette des modes d'accès à la formation et de son financement aurait l'avantage de la clarté.

---

<sup>22</sup> Sur ce sujet, voir également la note 10 de cette étude : « Les mobilités professionnelles et la formation continue ».

Le défi évident aujourd'hui pour le système de formation continue semble en effet être de clarifier ses offres pour les usagers. Certains outils d'intégration y œuvrent déjà comme le portail « orientation et formation », mais ils sont très insuffisants en raison justement de l'éclatement et de la complexité des dispositifs qui empêchent un accès simple des usagers à des catalogues de formations (voir en comparaison le site de *learn direct* au Royaume-Uni : <http://www.learndirect.co.uk/>).

Dans tous les cas, le défi de la simplification et de la transparence est d'autant plus crucial que le marché de la formation continue représente des sommes importantes ; en période de vaches maigres, il peut être tentant pour les entreprises de réduire leurs contributions et pour l'État de les capter et de les affecter à d'autres postes.