

Présentation

Le développement des indicateurs et études comparatives au niveau international (OCDE, EUROSTAT, UNESCO), la définition d'objectifs communs pour les systèmes éducatifs européens, les objectifs assortis à la mise en place en France de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'ambition affirmée que tout jeune parvienne à la maîtrise d'un socle commun de connaissances et compétences incitent à suivre régulièrement les efforts entrepris en matière d'éducation et de formation, les résultats obtenus ainsi que les progrès qui restent à accomplir.

Les moyens mis au service de notre système éducatif, son activité, son fonctionnement, ses résultats, internes comme externes, ont constitué, dès la première édition de 1991, la structure d'analyse des indicateurs synthétiques rassemblés dans *l'état de l'École*, avec le souci de fournir à la fois des évolutions dans le temps et des comparaisons dans l'espace.

Cette 20^e édition poursuit cette démarche, en présentant les indicateurs dans cet ordre : d'abord ceux relatifs aux coûts (1 à 6), puis ceux portant sur l'activité et le fonctionnement (7 à 15) ; enfin les indicateurs de résultats : diplômes et niveaux de formation, acquis et compétences, insertion professionnelle, ... (16 à 29).

Les moyens mis au service de notre système éducatif

En 2009, la France a consacré à l'ensemble de son système éducatif (France métropolitaine + DOM) 132,1 milliards d'euros, ce qui représente un montant de 2 050 euros par habitant, ou de 7 990 euros par élève ou étudiant.

La part de la dépense d'éducation dans la richesse nationale s'était sensiblement accrue au début des années 1990, pour atteindre 7,6 % en 1993 contre 6,4 % en 1980. La tendance s'est ensuite progressivement inversée, la dépense d'éducation continuant d'augmenter, mais moins vite que la richesse nationale. L'année 2009, marquée par une baisse du PIB de 2,6 % et une augmentation simultanée de la dépense d'éducation de 1,3 %, voit donc sa part relative remonter de 0,2 point, de 6,7 à 6,9 % (*indicateur 01*).

Depuis 1980, la dépense d'éducation connaît une progression de 82 %, à prix constants, qui s'explique moins par l'accroissement du nombre d'élèves et d'étudiants que par celui du coût de chaque élève. Durant cette période, les coûts ont davantage progressé pour un élève du premier degré (+ 76,7 %) et du second degré (+ 64,6 %), que pour un étudiant (+ 41,1 %). Mais les dernières années voient ces rythmes respectifs évoluer et même s'inverser, avec une hausse nettement ralentie du coût par élève, tandis que la dépense par étudiant augmente plus rapidement.

Par rapport aux principaux pays développés, la France présente toujours, en 2007, une situation caractérisée par une dépense d'éducation rapportée au PIB relativement élevée et supérieure à la moyenne OCDE (6,0 % contre 5,7 %, hors formation continue) et des dépenses par élève inférieures à la moyenne dans le premier degré, proches de la moyenne pour l'enseignement supérieur, et dépassant la moyenne dans le second degré, plus particulièrement en lycées. Mais, là aussi, les dernières années voient les positions évoluer : de 2000 à 2007, la progression de la dépense moyenne par élève (1^{er} et 2nd degrés) est en France parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, et tend donc à se rapprocher de la moyenne. Dans le supérieur, en revanche, la hausse est en France voisine de la progression générale.

Le premier degré a connu une nette amélioration des taux d'encadrement, qui ne s'est pas poursuivie au-delà de la rentrée 2002 (*indicateur 11*). Le second degré n'a pas connu une telle évolution, mais dispose de moyens relativement importants par rapport aux pays comparables. Les forts taux d'encadrement de notre enseignement secondaire (*ratio* moyen de 11,9 élèves par enseignant, en 2008), renforcés par la baisse démographique actuelle, tiennent en particulier au fait que nos collégiens et lycéens reçoivent un nombre élevé d'heures d'enseignement, supérieur à la moyenne OCDE, et très supérieur aux nombres d'heures dispensées par les enseignants. De plus, une part importante de cet enseignement (un tiers en moyenne et la moitié dans les lycées) est dispensée non pas devant la classe entière mais devant des groupes réduits d'élèves (*indicateur 13*).

Si le poids de l'enseignement supérieur dans la dépense d'éducation s'est accru depuis 1980 (*indicateur 04*), c'est d'abord en raison de la hausse des effectifs d'étudiants. Les coûts unitaires ont en revanche nettement moins progressé que dans l'enseignement scolaire, du moins jusqu'au milieu des années 2000. Une reprise de l'effort en faveur de l'enseignement supérieur est cependant engagée et, en 2009, la dépense par étudiant dépasse nettement la moyenne observée pour un élève du second degré (11 260 euros contre 9 380). Et si le coût de l'étudiant universitaire reste inférieur à celui d'un lycéen (10 200 euros contre plus de 11 000), l'écart tend à se réduire.

L'État assume de manière prépondérante le financement de la dépense d'éducation, à hauteur de 59 % en 2009, dont 54 % pour les ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Son budget sert d'abord à rémunérer des personnels dont les effectifs et surtout la structure ont sensiblement évolué (*indicateurs 07 et 08*). Les collectivités territoriales contribuent pour près d'un quart au financement « initial » de l'éducation en 2009, contre 14,2 % en 1980. Cette part, qui s'accroît encore avec les nouvelles vagues de décentralisation, est proche de 40 % dans le premier degré, où les communes prennent en charge les dépenses de personnels non-enseignants, ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement des écoles (*indicateur 02*).

D'importants progrès de scolarisation jusqu'au milieu des années 1990

Durant trois décennies, notre système éducatif a connu un profond développement quantitatif lié à l'essor de la scolarisation en maternelle, la généralisation de l'accès à l'enseignement secondaire au cours des années 1960 et 1970, et l'afflux massif des collégiens dans les seconds cycles à partir du milieu des années 1980, à destination d'un baccalauréat général, technologique ou professionnel, puis de l'enseignement supérieur.

Le parcours d'une génération actuellement engagée dans notre système éducatif, ou qui vient de le quitter, peut être résumé comme suit :

- presque tous les jeunes parviennent aujourd'hui au terme du collège et 71 % accèdent au niveau du baccalauréat (*indicateur 22*) ;
- près des deux tiers deviennent bacheliers (*indicateur 23*) ;
- plus de la moitié des jeunes accèdent à l'enseignement supérieur et 42 % y obtiennent un diplôme (*indicateur 24*).

L'École a ainsi permis aux jeunes générations d'atteindre des niveaux de formation nettement plus élevés que leurs aînées. L'objectif annoncé au milieu des années 1980 d'amener 80 % d'une génération en classe terminale, au niveau du baccalauréat, n'a pas été atteint mais a conduit à une élévation spectaculaire du taux d'accès au terme de l'enseignement secondaire, de plus de 30 points en l'espace d'une décennie. Une telle progression a permis à la France de rattraper son retard sur les autres pays développés.

Cette élévation des niveaux de formation s'est accompagnée d'une démocratisation de notre système éducatif. Les collèges, puis les lycées, se sont progressivement ouverts à tous. Parmi les générations de jeunes nés au milieu des années 1980, la moitié des enfants d'ouvriers deviennent bacheliers, et sont souvent les premiers à l'être dans leur famille : ils étaient à peine 10 % dans ce cas dans les générations des années cinquante (*indicateur 27*).

Pour autant, depuis le milieu des années 1990, les progrès de la scolarisation ont tendance à marquer le pas. La durée totale de scolarisation, de la maternelle jusqu'à la fin des études supérieures, se stabilise en deçà de 19 années (*indicateur 09*). Si la quasi-totalité des générations parvient aujourd'hui au terme du collège, après avoir manifesté un engouement prononcé à la fin des années 1980 pour l'enseignement général, les collégiens se tournent davantage vers les formations professionnelles, notamment agricoles et sous statut d'apprenti (*indicateur 12*). L'accès d'une génération au niveau du baccalauréat peine à dépasser 70 % (*indicateur 22*). Parmi les jeunes

bacheliers, dont la part dans une génération ne varie plus qu'en fonction des taux de succès à l'examen, à peine plus de la moitié sont lauréats des séries générales. Leur poids relatif tend à diminuer au profit des bacheliers professionnels qui, d'une part, accèdent moins souvent à l'enseignement supérieur, d'autre part, y connaissent un taux d'échec important.

Objectifs européens et maîtrise des compétences de base

Les progrès de scolarisation et l'élévation des niveaux de formation sont nécessaires pour répondre aux défis des transformations économiques. Lors du sommet de Lisbonne en mars 2000, les pays européens se sont accordés pour promouvoir une société et une économie fondées sur la connaissance. Ils se sont notamment donné comme objectif celui de réduire le nombre de personnes peu qualifiées, « *menacées d'exclusion économique et sociale* ». La commission européenne a fait le constat que « *beaucoup trop de jeunes quittent l'école sans avoir acquis les compétences nécessaires pour participer à la société de la connaissance et intégrer facilement le marché de l'emploi* ».

La France n'est pas épargnée par cette forme d'échec scolaire, pour laquelle plusieurs approches et mesures sont possibles. Près de 6 % des jeunes sortent de formation initiale sans qualification, au sens de la classification française datant des années soixante ; ils font partie des 17 % de jeunes de 20 à 24 ans, environ 140 000 par génération, qui n'obtiennent pas de diplômes de l'enseignement secondaire (CAP, BEP ou baccalauréat). Enfin, référence de la commission européenne, l'indicateur dit de « *sorties précoces* » est la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans qui n'ont ni terminé avec succès un enseignement secondaire de second cycle, ni suivi d'études ou de formation au cours du mois précédent. Il s'établit à 12 % pour la France en 2008, avec un objectif européen fixé à 10 % pour 2010.

S'agissant des acquis des élèves, de la maîtrise nécessaire des compétences de base, les évaluations tant nationales qu'internationales dressent des constats relativement concordants. En France, des enquêtes menées à vingt ans d'intervalle au CM2 (*état de l'École* n° 19) et à dix ans d'intervalle en sixième (*indicateur 18*) montrent de manière convergente une dégradation des performances en lecture, calcul et orthographe, qui touche plus particulièrement les élèves les plus faibles ou ceux de l'éducation prioritaire. Quant à la proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base requises en fin d'école et de collège, estimée depuis quatre ans en français et mathématiques, elle varie de 80 % à 90 % selon le niveau scolaire et la discipline (*indicateur 20*), mais se révèle bien plus faible pour les élèves en retard et scolarisés dans les réseaux « *ambition réussite* » (*indicateur 10*).

Les compétences et difficultés en lecture des jeunes âgés d'environ 17 ans sont évaluées lors des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD) qui montrent qu'en 2009, 79,6 % des jeunes français sont des lecteurs habiles ; mais 10,6 % éprouvent des difficultés, dont la moitié est quasi-analphabète (*indicateur 21*).

Pour les élèves de CM1, ces compétences sont évaluées lors de l'enquête internationale PIRLS. En 2006, les élèves français occupaient un rang médian parmi l'ensemble des 45 pays enquêtés, mais en deçà de la moyenne si l'on restreint la comparaison aux seuls pays européens. Les écoliers français se trouvent surreprésentés dans le groupe le plus faible (32 % contre 25 % au niveau européen), et à l'inverse sous-représentés dans le groupe de plus haut niveau (17 % contre 25 %). (*indicateur 17*).

L'enquête internationale PISA menée tous les trois ans auprès des jeunes de 15 ans (dont les résultats de l'année 2009 seront rendus publics en décembre 2010) a par ailleurs signalé que, contrairement à l'un des objectifs de Lisbonne, la proportion de jeunes en difficulté de lecture n'a pas tendance à diminuer, et qu'elle a pu même augmenter ces dernières années. Ainsi, la proportion de jeunes français considérés comme de « *médiocres lecteurs* » s'est accrue de 2000 à 2006, passant de 15,2 à 21,8 %, la proportion de « *très mauvais lecteurs* » passant, quant à elle, de 4,2 à 8,5 % (contre respectivement 6,0 et 7,4 % pour la moyenne des pays de l'OCDE).

L'ambition de réduire les difficultés scolaires

Notre système de formation doit se préoccuper très tôt des élèves en difficulté, qui seront souvent les plus faiblement qualifiés, et dont les conditions d'accès à un premier emploi seront particulièrement précaires. Un traitement systématique de l'échec scolaire est ainsi prévu dès l'enseignement élémentaire, grâce aux deux heures hebdomadaires consacrées au soutien des élèves en difficulté, et aux stages gratuits de remise à niveau désormais proposés durant les vacances scolaires aux élèves de CM1 et CM2. La loi du 23 avril 2005 appelle à « *garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société* ». De fait, les jeunes quittant l'école sans diplôme sont les plus durement touchés par la montée du chômage, sensible en périodes de difficultés économiques. Leur situation devient particulièrement préoccupante dans la conjoncture actuelle : ainsi, en 2009, leur taux de chômage peut dépasser 50 % au cours des premières années qui suivent la fin de leurs études (*indicateur 28*). Ces questions n'épargnent pas les étudiants, dont *l'état de l'enseignement supérieur et de la recherche* présente les parcours, la réussite et le devenir professionnel, comme *l'état de l'École* le fait pour les élèves.