



Les critères d'évaluation des politiques de l'enseignement scolaire dans la loi de finances : Une performance difficilement mesurable et mal mesurée

Pascale Bertoni

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2019/3 N° 147 , PAGES 161 À 188
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.147.0161

Date de mise en ligne : 09/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2019-3-page-161?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les critères d'évaluation des politiques de l'enseignement scolaire dans la loi de finances : Une performance difficilement mesurable et mal mesurée

Pascale BERTONI*

RÉSUMÉ

Les critères de performance de l'enseignement adoptés dans la loi de finances ne permettent pas d'évaluer la réalité de la qualité du service public de l'enseignement scolaire. Essentiellement quantitatifs et non qualitatifs, ils constituent même un outil de contre-performance du système éducatif, adoptés essentiellement pour s'inscrire artificiellement dans les évaluations internationales. Le recul relatif de la qualité de notre système d'enseignement, à l'origine très élitiste, trouve sa source dans sa difficulté à s'adapter à un enseignement de masse.

The education performance criteria adopted in the French finance law do not assess the actual quality of primary and secondary public education. They are mainly quantitative, rather than qualitative, and actually constitute a mechanism that is detrimental to the performance of the education system since they were primarily adopted to artificially rank in international educational assessments. The relative regression of the French education system, which is historically very elitist, is a result of its difficulties adapting to education on a larger scale.

* Maître de conférences en droit public – HDR, Université Paris SACLAY (Versailles Saint Quentin-en-Yvelines), Directrice du Laboratoire VIP (Versailles Saint Quentin Institutions Publiques – EA 3643).

Mesurer la performance est devenu un point essentiel des politiques publiques modernes¹. Le domaine de l'enseignement n'échappe pas à la préoccupation constante des décideurs politiques d'évaluer, autant que possible, l'efficacité des politiques publiques. Le contexte budgétaire difficile et la gestion de la dette publique ont accentué un processus plus ancien, qui tend à appliquer à la gestion publique des modes de gestion et de management privés. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est la meilleure illustration de la croyance du Politique dans la possibilité de mise en équation des politiques publiques². L'idée de mesurer la performance des politiques publiques n'est pas née avec la LOLF. Pour beaucoup, les prémices de l'évaluation remontent à la fin des années soixante avec la rationalisation des choix budgétaires (RCB). Dans le même esprit, le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques assignait comme objectif à l'évaluation d'apprécier l'efficacité d'une politique publique « en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »³. La mesure de la performance de l'enseignement est pourtant un exercice périlleux. Plus que tout autre domaine de l'action publique, il se prête mal à une tentative d'évaluation, tout particulièrement par des critères financiers. L'article L 111-1 du Code de l'éducation issu à l'origine de la loi d'orientation sur l'éducation du juillet 1989 résume assez bien les objectifs multiples assignés au système éducatif : « le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue et de s'insérer dans la vie

1. La littérature sur l'évaluation est immense. Il n'est pas possible ici d'en faire un état exhaustif. Cf. cependant : PERRET B., « L'évaluation des politiques publiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Revue Esprit*, décembre 2012, OLTRA-ORO S., « L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique », *RFFP* Novembre 2014, 128, page 161, BAUDU A., « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *RFFP* Février 2011, 113, page 131, DANIEL J., « La gouvernance publique, origines et contradictions », *RFFP* Novembre 2012, 120, page 15 ; BOURDIN J., ANDRÉ P., PLANCADE J.-P., « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État », *Rapport sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Délégation du Sénat pour la planification, Sénat, n° 392, 30 juin 2004 ; BASLE M., *Économie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*, Economica, 2008 ; BRACONNIER P., CAUQUIL G. (dir.), *L'évaluation des politiques publiques : le développement d'une nouvelle culture*, SCEREN, CNDP, 2010 ; PERRET B., *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2014, TROSA S. : *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, 2004, JACOT H., FOUQUET A., *Le citoyen, l'élu, l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques : septièmes journées françaises de l'évaluation*, L'Harmattan, 2007.
2. TROSA S., « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *RFFP* Février 2013, 121, page 243.
3. Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998, JO du 20 novembre 1998, page 17531 (abrogé par le décret n° 2008-663 du 6 juillet 2008).

sociale et professionnelle et d'exercer sa citoyenneté ». L'enseignement impacte donc l'ensemble des domaines de la vie d'une nation. Il permet la formation des futurs citoyens, fournit au système économique la main-d'œuvre dont celui-ci a besoin. Son dysfonctionnement a inéluctablement une incidence sur le taux de pauvreté, de chômage ou de délinquance. Comme le souligne la Cour des comptes en 2003, « la difficile évaluation du système éducatif ne résulte pas d'un déficit statistique. Bien au contraire, les outils statistiques et la littérature sur l'évaluation des systèmes éducatifs sont nombreux sans doute même surabondants⁴ tant au plan interne qu'au plan international. La principale difficulté est de cerner les objectifs du système éducatif. En l'absence d'objectif clairement hiérarchisés, il est difficile de savoir si l'école remplit clairement ses missions. Cette dernière se voit assigner par la société des objectifs très larges qui constituent d'ailleurs plus des affirmations de valeurs fondamentales ou d'ensembles complexes d'objectifs que de cibles précisément circonscrites : transmettre une culture sous la forme de connaissances, de méthodes de travail et de comportements, former à un métier et préparer les jeunes à la vie citoyenne »⁵.

Au centre de la vie publique, le système éducatif conditionne donc le bon fonctionnement d'une société. Les méthodes du management privé, c'est-à-dire le rendement à court terme ne lui sont pas ou ne devrait pas lui être applicable. Tous les gouvernements le placent

4. Pour une bibliographie non exhaustive de l'évaluation des systèmes éducatifs, cf. notamment : BOURDON J., THELOT C. (coord.) : *Éducation et formation : l'apport de la recherche aux politiques éducatives*, CNRS, 1999, 318 pages ; CHARDENET P., *De l'activité évaluative à l'acte d'évaluation : approche théorique et pratique communicationnelle*, L'Harmattan, 1999, 159 pages ; DE LANDSHEERE G., « Dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en éducation », PUF, 2^e éd., 1992, 377 pages ; DEMAILLY L., VAN ZANTEN A., THELOT C., *Évaluer oui mais pour quoi faire ?*, Institut de recherche de la FSU, Nouveaux regards, n° 16, mars 2002, p. 2-22 ; DEMAILLY L., *Évaluer les politiques éducatives : sens, enjeux, pratiques*, De Boeck Université, 2000, 234 pages ; DUTERCQ Y., *Politiques éducatives et évaluation : querelles de territoires*, PUF, 2000, 194 p ; FIGARI G., *Évaluer : quel référentiel ?*, De Boeck-Wesmael, 1994, 191 pages ; GAZIEL Haim, WARNET M., *Le facteur qualité dans l'école de l'an deux mille : théorie, méthodologie et pratique*, PUF, 1998, 205 pages ; HADJI Ch., *L'Évaluation, règles du jeu : des intentions aux outils*, ESF, 2000, 191 pages ; LECOINTE M, AUBERT-LOTARSKI A., « Évaluation et valorisation institutionnelles », Les Dossiers des sciences de l'éducation, n° 6, 2001, 137 pages ; PELLETIER G. (dir.), *L'évaluation institutionnelle de l'éducation : défi, ouverture et impasse*, Éditions de l'AFIDES, 1998, 167 pages ; PERETTI de A., LEGRAND J.-A., BONIFACE J., *Encyclopédie de l'évaluation en formation et en éducation : guide pratique*, ESF, 1998, 556 pages, JUANICO R., TAMERELLE-VERHAEGUE M., Rapport d'information sur l'organisation de la fonction d'évaluation du système éducatif, n° 1265, 27 septembre 2018 ; Rapport IGEN/IGAENR : *L'évaluation des établissements par les académies*, n° 2017-080, décembre 2017.

5. Cour des comptes : La gestion du système éducatif, rapport public spécial, avril 2003, p. 35.

au centre du débat public et en font, au moins dans le discours, une priorité. Chacun a conscience de l'enjeu que constitue pour toute la nation un système éducatif performant.

Mais quelle est la bonne mesure de la performance ? Est-ce le coût par élève, le nombre de diplômés, l'adaptation de l'enseignement au système économique ou bien le taux d'enseignants par apprenants ? Qui en définit les critères ? Qui en contrôle la pertinence ? Les réponses à ces questions sont complexes. Les systèmes d'évaluation sont nombreux tant au plan interne qu'au plan international (LOLF, OCDE, etc.). La plupart des critères ne permettent pas de mesurer efficacement la performance. Pire, ils sont parfois manipulés et deviennent un outil de contre-performance du système éducatif. L'objet de cette étude n'est pas de dresser un panorama exhaustif des systèmes d'évaluation mis en place pour mesurer la performance du système éducatif français⁶. Il s'agit simplement d'analyser si la LOLF a réellement rempli ses objectifs de calcul de la performance dans le cadre précis et circonscrit de l'enseignement scolaire qui lui ont été assignés par les pouvoirs publics. Bien évidemment, il n'est pas possible de faire abstraction totale d'autres systèmes d'évaluation de la performance, en particulier internationaux, qui viennent inévitablement structurer les mesures de performance telles qu'elles résultent de la LOLF souvent pour le meilleur, parfois pour le pire.

I. – LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF DANS LA LOLF

Le ministère de l'Éducation nationale présente sur son site internet la LOLF comme un « puissant levier de la réforme de l'État [...] qui vise à instaurer une gestion plus démocratique et plus efficace des

6. Les organismes d'évaluation du système éducatif sont nombreux pour ne pas dire pléthoriques. Y participent des instances nationales comme le haut conseil pour l'évaluation de l'école (HCE), le conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) mais également de services ministériels comme l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) mais également la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), le conseil supérieur des programmes (CSE) notamment. À cet organisme s'ajoutent évidemment toutes les institutions générales d'évaluation comme le Parlement et la Cour des comptes. Sur une vision récente de l'évaluation, voir le rapport de la cour des comptes commandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale : l'éducation nationale : Cour des comptes : organiser son évaluation pour améliorer sa performance, décembre 2017.

dépenses publiques. Le budget général est segmenté en 34 missions, 132 programmes et près de 580 actions qui détaillent les finalités des politiques publiques. Le rôle du Parlement est renforcé. Désormais, la totalité du budget est examinée avec un vote pour chacune des 34 missions. Les parlementaires sont également en mesure de contrôler l'efficacité des dépenses publiques. Chaque année l'administration doit rendre des comptes de son action qui est évaluée par des indicateurs précis. Pour une politique donnée, l'État se fixe des objectifs précis à atteindre, avec des moyens alloués pour atteindre ces objectifs. La « performance » des services est ainsi mesurée de façon plus concrète : une politique publique est d'autant plus performante que les objectifs sont atteints ou approchés grâce aux moyens alloués. Une vraie culture de la performance s'est instaurée au sein de l'administration⁷ ». On ne saurait mieux synthétiser les ambitions de la réforme budgétaire instaurée par la LOLF. Cette présentation idyllique correspond-elle à la réalité ? En d'autres termes, la mise en application de la LOLF a-t-elle réellement abouti à plus de performance et ce, dans le cadre précis du système scolaire ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord analyser quels sont ces critères pour ensuite déterminer s'ils ont réellement rempli leur objectif. La loi de finances comprend deux missions concernant directement et explicitement l'enseignement : la mission enseignement scolaire et la mission enseignement supérieur et recherche. Nous nous intéresserons, dans le cadre de cette étude, uniquement à la mission « enseignement scolaire », qui concerne l'enseignement primaire et secondaire. Des projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances retracent pour chaque mission et chaque programme de la mission les objectifs et indicateurs mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Cette mission comprend 6 programmes : enseignement scolaire public du premier degré, enseignement scolaire public du second degré, vie de l'élève, enseignement privé du premier et du second degré, soutien de la politique de l'éducation nationale, enseignement technique agricole. Pour chaque programme sont définis des objectifs et des indicateurs de performance. Nous limiterons ici le propos à l'analyse approfondie des deux premiers programmes dès lors qu'il représente 76 % environ des crédits budgétaires alloués à la mission et qu'à l'exception du programme vie de l'élève et soutien de la politique de l'éducation nationale qui sont des programmes transversaux pour l'ensemble de la mission, les indicateurs de performance sont identiques pour l'ensemble des autres programmes composant la mission.

7. Site internet du Ministère de l'Éducation nationale sur [éducation.gouv.fr](http://education.gouv.fr)

A. Les objectifs et les indicateurs de performance du programme 140 : enseignement scolaire public du premier degré

Analyser les critères de performance dans l'enseignement n'est pas simple dès lors que les objectifs et les critères ont une fâcheuse tendance à varier au gré des lois de finances et à être transférés entre les programmes. Ce programme comporte désormais deux objectifs⁸ : conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire et promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués.

Le premier objectif consiste à conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire. Il est mesuré par certains indicateurs de performance⁹ qui ont pour finalité de mesurer si les élèves du 1^{er} degré maîtrisent un moment clé de leur scolarité des compétences de base minimums et indispensables¹⁰, ainsi que la fluidité de leur parcours scolaire et leur taux d'accès au système scolaire.

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005¹¹ s'est donné pour objectif que l'École fasse acquérir à tous les élèves un socle commun de connaissance et de compétences¹² dont la maîtrise est jugée indispensable pour réussir avec succès à la fois son parcours scolaire et professionnel mais aussi sa vie en société. « Ce socle correspond à ce que nul n'est censé ignorer en fin de scolarité obligatoire sous peine de se trouver marginalisé et handicapé »¹³. Comme le souligne et le rappelle

8. On notera que les critères et objectif ont été modifiés au fil du temps. Alors que le projet de loi de finances pour 2014 fixait 3 objectifs, les projets de loi de finances ultérieurs n'en prévoient plus que deux. L'objectif de « disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté » a disparu. Il était mesuré par deux indicateurs : le pourcentage de postes spécialisés en CLIS occupés par des enseignants spécialisés et l'efficacité et l'efficience du remplacement des personnels enseignants du premier degré. Comme l'indique le projet de finances pour 2015, le choix a été fait de transférer au programme 230 « Vie de l'élève » l'indicateur anciennement 2.1 « Pourcentage de postes spécialisés en CLIS occupés par des enseignants spécialisés ou en cours de spécialisation ». L'indicateur 2.2 « Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants du 1^{er} degré » a été transféré au programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », car cet indicateur mesure la performance de la gestion des services académiques.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. Article 9 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, JO du 24 avril 2005, p. 7166.

12. Les acquis des élèves sont évalués à des périodes clés.

13. Haut conseil de l'éducation : recommandation pour le socle commun du 23 mars 2006, p. 2.

le haut conseil de l'éducation : « ce socle doit assurer une formation de qualité et non proposer un enseignement au rabais. Il a pour ambition de tirer vers le haut ceux qui éprouvent des difficultés, comme de combler les lacunes que l'on peut constater même parmi ceux qui réussissent »¹⁴.

La loi impose donc à l'École une obligation de résultat minimum. La maîtrise de ce seuil commun constitue donc l'un des objectifs dont l'évaluation est mesurée dans la loi de finances¹⁵. Il est mesuré par quatre indicateurs.

Le premier est constitué par la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2 les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer du nouveau socle commun »¹⁶.

On notera que ce critère a été modifié à partir de 2016. L'évaluation se fait désormais en fin de CE2 (et non plus en fin de CE1) et qu'il n'y a plus désormais de seconde évaluation en CM2 ; celle-ci s'effectuant désormais en 6^e. Cette modification n'est sans doute pas anodine car en repoussant d'un an les paliers d'évaluation, elle permet, à n'en pas douter, d'améliorer artificiellement les résultats et rend plus difficile les comparaisons avec la situation antérieure.

Comme le rappelle le haut conseil il ne peut y avoir (ou en tout en cas il ne doit pas y avoir) de socle commun sans évaluation ni rattrapage. C'est tout l'enjeu de ces indicateurs. Ils posent à priori deux sortes de problèmes distincts, nous le verrons, le niveau d'exigence réelle de l'évaluation et les mécanismes mis en œuvre pour remédier à la non-maîtrise des compétences minimales. Ce socle commun de compétence n'a rien en soi d'original car il s'inscrit, au moins en théorie, dans le cadre de l'évaluation internationale des systèmes éducatifs.

Deux autres indicateurs sont présentés comme destinés à améliorer la fluidité du parcours scolaire et la continuité des apprentissages¹⁷. Le taux de redoublement¹⁸ en constitue le critère principal d'appréciation.

14. *Ibid.* p. 2.

15. Cf. site du Ministère de l'Éducation nationale qui présente le socle commun de compétence avant juin et après 2016.

16. Cet indicateur a été modifié pour tenir compte de l'évolution du socle commun à partir de 2016 qui s'intitulait antérieurement : La proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE1, les compétences 1 et 3 (palier 1) du socle commun et la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun (palier 2).

17. Taux de redoublement, proportion d'élèves entrant en 6^e avec au moins un an de retard.

18. Le décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014, relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves donne au redoublement un caractère exceptionnel, et qui ne pourra être proposé que « pour pallier une période importante de rupture des apprentissages scolaires » et sous réserve qu'il ait fait l'objet d'un dialogue avec les familles. Le redoublement est proscrit à l'école maternelle.

Se basant sur différentes études¹⁹ qui considèrent que le redoublement n'est pas facteur d'amélioration des parcours scolaires, le projet de loi de finances en fait également un critère de performance. Les évolutions réglementaires ont toutes tendu à le restreindre sans cependant totalement l'interdire²⁰. Ce critère est complété par la proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard.

Le dernier indicateur relatif à ce premier objectif consiste dans la scolarisation des élèves du premier degré en situation de handicap.

L'intention des pouvoirs publics est d'aller vers une école de plus en plus inclusive. Présenté comme la conséquence de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, cet objectif a pris la voie d'une scolarisation accrue en milieu ordinaire des élèves en situation de handicap. Comme le rappelle le projet de loi de finances pour 2018, depuis 2006 le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a plus que doublé²¹. Les élèves en situation de handicap sont majoritairement scolarisés en milieu ordinaire (soit dans des classes ordinaires soit dans des CLIS ou ULIS²²) et de façon minoritaire dans des établissements spécialisés (environ 20 %) lorsque la nature de leur handicap ne leur permet pas d'intégrer un établissement ordinaire. Cette scolarisation en milieu ordinaire doit permettre aux élèves en situation de handicap de recevoir un enseignement adapté. Chaque projet d'école et d'établissement doit comporter un volet d'accueil et les stratégies d'accompagnement des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers. Il doit prendre en compte les projets personnalisés de scolarisation (PPS) nécessaires pour la scolarisation de ces élèves²³. Cette volonté de scolariser en

19. COSNEFROY O., ROCHER Th., *Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l'évaluation et de la prospective, mai 2005, n° 166, Rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire : lutter contre les difficultés scolaires : le redoublement et ses alternatives ?, partie 1, décembre 2014, Eurydice (2011). Le redoublement dans l'enseignement obligatoire en Europe : réglementations et statistiques. Technical report, Commission Européenne, FERRIER J. (2003), « L'avance et le retard scolaire à l'école élémentaire et au collège », Cahiers Pédagogiques (28), p. 9-18, Le redoublement au cours de la scolarité obligatoire : nouvelles analyses, mêmes constats, les dossiers, MENESER, mai 2005, Direction de l'évaluation et de la prospective.
20. Ce taux passe de 16,9 à 10,7 entre 2006 et 2015 : *Sources* : lois de finances de 2006 à 2017 : programmes annuels de performances.
21. Les unités d'accès locales pour l'inclusion scolaire (ULIS) constituent une des modalités d'accès des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire.
22. Les Classes pour l'Inclusion Scolaire (CLIS) ont été remplacées en 2015 par les Unités d'accès Locales pour l'Inclusion Scolaire (ULIS).
23. DEPP, note d'information n° 4 février 2015.

milieu ordinaire ne peut que favoriser l'accès des élèves en situation de handicap parce qu'elle facilite pour toutes les familles un accès à l'enseignement à proximité de leur domicile.

Le second objectif du programme 140 consiste à promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués. Le projet de loi de finances pour 2018 « indique qu'une égalité plus grande dans la réussite des élèves implique que l'État assure des conditions d'enseignement comparables sur l'ensemble du territoire. Les inégalités sociales et économiques sont, en effet, particulièrement vives entre certains territoires et ont d'importantes répercussions sur la réussite des élèves qui y sont scolarisés »²⁴. Pour remédier à ces inégalités, plusieurs indicateurs ont été élaborés.

Le premier est constitué par le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée parmi les 30 académies. Cet indicateur est construit à partir du taux d'encadrement en moyens d'enseignement pour cent élèves et le nombre d'emplois d'enseignant par rapport au nombre d'élèves de l'académie. Ce pourcentage applicable à chaque académie est confronté à un ratio théorique qui tient compte de critères territoriaux et sociaux. Cet indicateur traduit la situation respective des différentes académies par rapport au ratio théorique considéré comme traduisant une dotation estimée équilibrée par le Ministère lui-même.

Le second consiste dans l'écart de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors éducation prioritaire et dans une proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en éducation prioritaire. Cet indicateur a pour objet de mesurer les efforts spécifiques en faveur des écoles situées dans les territoires en grandes difficultés sociales. Il est destiné à mesurer l'allègement des effectifs de ces classes et la stabilité des équipes enseignantes dans ces territoires.

B. Les objectifs et les indicateurs de performance du programme 141 : enseignement scolaire public du second degré

Les objectifs et les indicateurs de performance de ce programme sont assez proches de ceux utilisés pour l'enseignement du premier degré avec cependant des adaptations à l'enseignement du second degré.

24. PLF 2018, p. 42.

Ce programme comprend trois objectifs.

Le premier²⁵ retient comme critère de performance la conduite d'un maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants et cela tant au niveau du brevet qu'au niveau de baccalauréat. Là encore les indicateurs ont varié au gré des lois de finances. Au nombre de huit actuellement ; ils étaient au nombre de douze en 2014²⁶.

Ce premier objectif se caractérise par trois grandes orientations à savoir la maîtrise du socle commun du second degré²⁷, le ratio de réussite au diplôme²⁸, enfin la fluidité des apprentissages²⁹.

Le second objectif consiste à favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire³⁰. Cet objectif est mesuré par deux indicateurs : la poursuite d'étude après le cycle secondaire et l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire.

25. Budget général, mission interministérielle enseignement scolaire, Projet annuel de performance, annexe au projet de loi de finances pour 2016, p. 13 et suiv.
26. Indicateur 1.1 Taux d'accès au baccalauréat.
Indicateur 1.2 Réussite des élèves issus de familles appartenant aux PCS défavorisées.
Indicateur 1.3 Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation.
Indicateur 1.4 Taux d'accès au diplôme national du brevet.
Indicateur 1.5 Écart de taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) entre éducation prioritaire (EP) et hors EP.
Indicateur 1.6 Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième les compétences 1 et 3 du socle commun.
Indicateur 1.7 Taux d'accès à un baccalauréat général ou technologique des élèves de 2^{nde} générale et technologique (GT).
Indicateur 1.8 Taux d'accès à un CAP, un baccalauréat professionnel ou un BTS des élèves et apprentis de 1^{re} année des cycles de formation correspondants.
Indicateur 1.9 Mixité des filles et des garçons dans les formations technologiques et professionnelles.
Indicateur 1.10 Taux de redoublement.
Indicateur 1.11 Proportion d'élèves entrant en 3^e avec au moins un an de retard.
Indicateur 1.12 Évolution de la scolarisation des élèves handicapés du second degré.
27. Il est mesuré d'une part, par la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun dans l'enseignement public et, d'autre part, par la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de troisième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle.
28. Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation.
29. Taux de redoublement et proportion d'élèves entrant en 3^e avec au moins un an de retard et scolarisation des élèves du second degré en situation de handicap.
30. Poursuite d'études des nouveaux bacheliers et écarts de pourcentages entre les jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études), selon le diplôme, et les 25-49 ans en situation d'emploi.

En ce qui concerne la poursuite d'étude, le projet de loi de finances fixe clairement l'objectif de conduire 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur à l'horizon 2020. Un second indicateur mesure l'écart en pourcentage entre les jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors poursuite d'étude) et le taux d'emploi des 25-49 ans. Cet indicateur révèle, mais ce n'est pas une surprise, que plus le niveau de formation est élevé, plus les chances d'obtenir un emploi rapidement sont importantes. Le taux d'emploi était en février 2016 de 30,4 % à la sortie d'un CAP, 45,9 % à la sortie d'un baccalauréat professionnel, et 63,3 % à l'issue d'un BTS. Qu'en outre, ces moyennes connaissent des variations très importantes en fonction des filières. Ces statistiques, somme toute assez prévisibles, conduisent le Ministère à en conclure assez logiquement qu'il faut lutter contre le décrochage scolaire et de façon beaucoup plus contestable qu'il faut encourager la poursuite d'étude dans l'enseignement supérieur. Cette conclusion finalement assez simpliste fait l'économie d'une réflexion approfondie sur les raisons pour lesquelles des diplômés conçus comme professionnalisant et de formations courtes ne permettent plus à leur titulaire de s'insérer facilement dans le monde du travail. Ce raccourci ne fait que reporter le problème du taux d'emploi des jeunes au sortir des études supérieures, qui pour la plupart échoueront dans l'enseignement supérieur. Il y a une contradiction certaine à inciter ces populations scolaires à se diriger vers l'enseignement supérieur alors même qu'elles ont été orientées vers les filières professionnalisantes courtes en raison de leur inadaptation à suivre dans l'enseignement général, filière naturelle pour l'accès à l'enseignement supérieur.

La solution serait sans doute de rendre ces filières plus attractives et surtout plus adaptées aux besoins du monde du travail.

Le troisième objectif consiste comme dans le programme 140 à promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués. Les indicateurs utilisés sont pour certains identiques à ceux de l'enseignement primaire³¹. Quant aux autres, on peut légitimement s'interroger sur leur pertinence au regard de l'objectif poursuivi. Ainsi en va-t-il du pourcentage d'heures d'enseignement non assurées ou pourcentage d'heures d'enseignement

31. Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée parmi les 30 académies, écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire (EP) et hors EP, pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés), pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins.

délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins. Ces critères ne sont pas sans intérêt mais il est difficile de comprendre en quoi ils vont permettre de mesurer la réussite du troisième objectif. Ces critères de performances exposés, il est nécessaire de s'interroger sur leur pertinence au regard de l'objectif global d'amélioration du système éducatif. Il semblerait que malgré un effort budgétaire conséquent, les critères de performance ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

II. – UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI NE DONNE PAS LES RÉSULTATS ESPÉRÉS

Si personne ne conteste la nécessité pour le service public de l'enseignement d'être performant, c'est-à-dire d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, encore faut-il que les critères utilisés pour mesurer la performance soient pertinents et qu'ils ne deviennent pas des facteurs de contre-performance du système éducatif. En effet, l'appréciation de la qualité du système d'enseignement pose en réalité deux types de problèmes. Tout d'abord les résultats attendus sont-ils atteints ou sont-ils, a minima, en voie d'amélioration ? En second lieu, les critères de performances sont-ils adéquats pour atteindre les résultats souhaités ?

De façon assez logique, on peut estimer que l'augmentation des moyens doit s'accompagner d'une amélioration des résultats du système éducatif.

À l'analyse, il s'avère que le système éducatif pris dans sa globalité, malgré un effort budgétaire constant, est non seulement loin de s'améliorer mais est au contraire, dans certaines hypothèses, en régression dans les comparaisons internationales.

Pourtant si on s'en tient aux critères de la loi de finances, la plupart objectifs qui sont censés conduire à une amélioration sont remplis. Il y a de plus en plus de diplômés et de moins en moins de redoublement.

Est-ce à dire que les critères adoptés par la LOLF ne permettent pas d'atteindre l'objectif global d'amélioration du système éducatif ?

A. Des résultats peu convaincants au regard des comparaisons internationales

La presse nationale se fait l'écho régulier de la rétrogradation progressive du système éducatif français dans les classements

internationaux³². L'existence de comparaisons internationales des systèmes d'enseignement en constitue un outil indispensable d'amélioration. Elles sont pour beaucoup dans la volonté de mesurer la performance du système éducatif interne. Elles constituent des outils souvent fiables et exogènes donc a priori impartiaux³³.

Des comparaisons internationales indispensables à l'amélioration du système éducatif français

Les études internationales, confirmées par les études nationales, font état de résultats largement convergents. La France, par rapport aux autres pays développés, présente un taux de difficultés important en compréhension de l'écrit, en mathématiques et que ces difficultés loin de se résorber sont en augmentation constante.

Les systèmes de comparaisons internationales des systèmes éducatifs sont nombreux³⁴. Les enquêtes internationales sur les acquis des élèves constituent une histoire vieille de plus de 60 ans. La première pierre de l'édifice a été posée en 1952 sous l'égide de l'UNESCO par la création de l'institut international de l'éducation, lequel a réussi à conserver près de 40 ans le quasi-monopole des enquêtes internationales de masse sur les acquis des élèves. D'autres systèmes d'évaluation ont par la suite pris le relais pour devenir la référence en matière d'évaluation internationale, réussissant à retenir l'attention des décideurs politiques et à influencer sur les politiques publiques de l'enseignement des pays développés. Le plus connu du grand public est le programme PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) mis en place par l'OCDE et qui se livre à une évaluation globale du niveau des élèves. Créé en 1997, il a pour objectif de suivre l'évolution des systèmes d'éducation dans les pays de l'OCDE, en l'occurrence en évaluant la performance des élèves dans un cadre commun approuvé à l'échelle internationale. Dans chacun des pays, un échantillon d'établissement scolaire est tiré au sort par l'OCDE, puis parmi ces

32. Cf. notamment : BEYER C., « Niveau scolaire : la France 25^e du classement mondial », *Le Figaro* du 3 déc. 2013, BGAUDEAU C., « Niveau de lecture des écoliers : la France parmi les derniers de la classe européenne », *Le Parisien* du 5 déc. 2017, BATTAGLIA M., « Maîtrise du français : l'enquête PIRLS résumée en quelques chiffres », *Le Monde*, 5 déc. 2017.

33. Les évaluations nationales et internationales sur les acquis des élèves et sur d'autres dimensions du système éducatif, Rapport de l'IGEN, n° 2012-056, mai 2012, 152 pages.

34. BOTTANI N., VRIGNAUD P., « La France et les évaluations internationales », Haut conseil de l'évaluation de l'école, n° 16, Janvier 2005.

établissements sont sélectionnés, de façon aléatoire, des élèves de 15 ans. D'autres programmes d'évaluation coexistent avec les enquêtes PISA³⁵.

Ces évaluations ne sont cependant pas sans effets pervers sur la pertinence et la cohérence de notre système éducatif. Outre qu'elles risquent d'introduire une tendance à l'uniformisation de systèmes qui sont le fruit à la fois des cultures et des histoires nationales, elles induisent des comportements d'adaptation artificiels pour satisfaire à des critères d'évaluation qui ne sont pas non plus exempts de critiques.

***Des comparaisons internationales utiles
mais qui doivent être maniées avec précaution.***

Les comparaisons internationales sont utiles dès lors qu'elles ont contraint les États et tout particulièrement la France, à s'intéresser aux évaluations de leur système éducatif. Elles ne sont cependant sans critiques ni effets pervers³⁶.

Les choix méthodologiques ne sont, à l'évidence, pas neutres sur les résultats. Par exemple, l'OCDE avec son enquête PISA, teste les élèves de 15 ans indépendamment de la classe qu'ils fréquentent. Le taux de redoublement a donc nécessairement une influence sur les résultats, dès lors que dans les pays à fort redoublement on trouvera une proportion plus ou moins importante d'élèves de 15 ans qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire. Ainsi certains élèves passeront le test sans avoir parcouru l'ensemble de la scolarité obligatoire ce qui constitue un désavantage par rapport à d'autres systèmes d'enseignement où le redoublement est quasiment inexistant.

Par ailleurs, tout système d'évaluation est un système construit qui n'est pas exempt de présupposés idéologiques qui reflètent largement la conception du système éducatif, or celle-ci n'est pas neutre. Les objectifs assignés au système éducatif structurent largement la méthodologie

35. Le programme PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) est une enquête internationale sur les compétences de lecture des élèves et le programme TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) sur les compétences en sciences et en mathématiques, la programme IAEEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) ou bien l'ICILS (International Computer and Information Literacy Study) en informatique, tous conduits par IEA et qui continuent à coexister avec ceux menés par l'OCDE.

36. FELOUZIS G., CHARMILLOT S., « Critiques et limites des enquêtes PISA », in Enquêtes PISA, PUF, 2012, p. 47-66, BAUDELLOT Ch., ESTABLET R., *L'élitisme Républicain : L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*, Le Seuil, 2009.

adoptée. Le système PISA qui privilégie les compétences au détriment des connaissances n'y échappe pas. En d'autres termes, il mesure la capacité des apprenants à mobiliser leurs compétences dans la vie courante au détriment des connaissances pures. Cette orientation n'est pas neutre car elle privilégie l'objectif d'adaptation des apprenants aux besoins du système économique au détriment d'autres objectifs telles la formation des consciences ou celle des futurs citoyens. La moindre performance du système éducatif français peut sans doute s'expliquer, pour une part, par ces différences de conception. Parce qu'il privilégie l'abstraction et la connaissance, le système français s'adapte mal à la méthodologie des enquêtes PISA qui mesure avant tout la capacité des apprenants à mobiliser leurs connaissances plus que leur niveau de connaissance, ce qui n'est évidemment pas la même chose.

En outre, le classement PISA constitue un bon indicateur d'évolution mais le rang de classement qui par hypothèse analyse une performance globale du système indicatif ne permet de caractériser de façon fine le système éducatif français.

Au niveau global, le système scolaire français se situe dans le premier tiers des pays de l'OCDE tout en étant relégué au 26^e rang environ. Il se situe globalement dans la moyenne de l'OCDE mais cette moyenne masque des disparités importantes. La France a une proportion d'élèves très performants au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Comme le relève l'enquête PISA sur les acquis des élèves de 2015, depuis 2000 la proportion d'élèves dans les bas niveaux est certes passée de 15,2 % à 21,5 mais a contrario la part d'élèves très performants ou assez performants est passée de 8,5 % à 12,5 %³⁷.

Sur le plan éducatif, la France est devenue un modèle d'inégalités de performances. Ce n'est pas le modèle éducatif français dans son ensemble qui est moins performant, bien au contraire. En 2015, la France se situe dans la moyenne de l'OCDE pour les élèves de bas niveau de performance et très au-dessus de la moyenne pour les élèves de haut niveau de performance. Si la proportion d'élèves en grande difficulté augmente de façon conséquente en France entre 2000 et 2015, elle ne fait que rejoindre la moyenne de l'OCDE. En d'autres termes, alors que la France en 2000 avait un taux d'élèves en difficultés bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, elle a rejoint aujourd'hui cette moyenne. Elle est donc surtout en régression par rapport à ses propres performances. Les enquêtes PISA révèlent l'inadaptation du

37. Cf. note d'information n° 38, décembre 2016, DEPP qui fait la synthèse de l'enquête PISA 2015 en ce qui concerne la France.

système éducatif français à faire face à un enseignement de masse et à adapter des méthodes conçues pour l'élite au plus grand nombre. Sinon comment expliquer que les pays les plus performants selon les enquêtes PISA en mathématiques (Finlande, Singapour) ne soient pas ceux qui collectionnent les médailles Fields (l'équivalent du prix Nobel en mathématiques) alors que les deux pays qui caracolent en tête, et de très loin, dans le classement des médailles Fields (les États-Unis et la France) ont un rang de classement assez médiocre dans PISA.

Finalement derrière cette question en apparence technique de méthodologie se profile une interrogation bien plus profonde : Qu'est-ce qu'un système éducatif performant ? Est-ce un système qui vise la réussite moyenne du plus grand nombre et qui permette à tous d'accéder à un niveau de connaissance suffisant pour s'insérer au mieux en tant que participants au système économique et politique ou est-ce un système qui tend avant tout à poursuivre l'excellence ? Sans doute les deux, à la condition toutefois ne pas viser les deux objectifs en même temps au risque sinon de laisser sur le bord du chemin ceux qui n'ont pas les capacités pour atteindre l'excellence.

B. Un résultat décevant qui s'explique par des critères de performance contestables.

Les résultats décevants de la performance globale de notre système éducatif au regard des comparaisons internationales ne s'expliquent-ils pas par des critères de performance internes qui ne permettent pas d'aboutir à une réelle amélioration ? Certains critères adoptés comme critères de performance pourraient porter à sourire si l'enjeu n'était pas si crucial pour notre système éducatif.

Le premier et principal objectif assigné à notre système éducatif est d'aboutir à la maîtrise par tous des connaissances et des compétences de base par la maîtrise du socle commun.

Le haut conseil à l'éducation s'est lui-même penché sur la pertinence des indicateurs de la LOLF³⁸. Il considère que les indicateurs annuels fournis au Parlement ne sont pas satisfaisants. Les indicateurs concernant les compétences de base en français et en mathématiques sont partiels, peu exigeants et donc trompeurs quant à la maîtrise du socle commun³⁹. Tout d'abord le haut conseil précise : « bien que le Ministère, qui

38. Les indicateurs relatifs aux acquis des élèves : Bilan des résultats de l'École, 2011.

39. *Ibid.* p. 7.

a élaboré le dispositif de mesure, indique que les compétences font référence au socle, cet indicateur n'est pas à même de nous renseigner réellement sur le degré de maîtrise du socle commun par les élèves. En effet, il se limite à une compétence et demie sur les 7 compétences que compte le socle commun »⁴⁰. Plus grave, « le niveau d'exigence attendu pour les compétences de base est bien moindre que pour le socle commun »^{41 42}. Un tel constat apparaît comme préoccupant à plus d'un titre. Il en dit long sur le degré d'exigence de notre système scolaire si on se réfère à la définition du socle commun tel qu'elle résulte de la loi, puisque celui-ci est déjà le minimum devant être acquis sous peine de marginalisation ou de handicap social.

Par ailleurs, on peut sérieusement se poser la question de la fiabilité de ces indicateurs⁴³, puisqu'ils sont établis selon le cas par une évaluation nationale exhaustive passée par tous les élèves, soit au vu d'un échantillon des attestations de maîtrise de compétence ou livrets de compétence établies par les enseignants des élèves et parfois au vu d'une évaluation sur échantillon et ce, aux différents paliers du socle commun de compétence. Des rapports émanant de sources diverses mettent en cause de façon récurrente la fiabilité et dénoncent « l'instabilité et l'incomplétude des dispositifs d'évaluation du système scolaire »⁴⁴ en particulier en ce qui concerne le socle commun qui pourtant est conçu en quelque sorte comme un « SMIC » éducatif, l'un des indicateurs principaux de la LOLF et qui pourtant n'est pas véritablement au cœur des différentes évaluations⁴⁵. Le constat est souvent sévère sur la fiabilité de nos systèmes d'évaluation, fiabilité d'autant plus faussée par l'adaptation des acteurs de l'enseignement au processus évaluatif.

40. *Ibid.* En particulier la culture scientifique et technologique est complètement occultée.

41. *Ibid.*, p. 4.

42. « Les élèves : connaissances, compétences et parcours », Éducation et formations, n° 79, Décembre 2010, DEPP.

43. L'IGEN relève le manque de fiabilité des indicateurs liés à la diversité des modes d'évaluation : Les évaluations nationales et internationales sur les acquis des élèves et sur d'autres dimensions du système éducatif, mai 2012, p. 65.

44. JUANICO R., TAMERELLE-VERHAEGUE M., Rapport d'information sur l'organisation de la fonction d'évaluation du système éducatif, n° 1265, 27 septembre 2018, p. 34.

45. « Chaque année une quinzaine d'évaluations sont conduites mais seul un petit nombre d'entre elles se réfèrent à la mesure des connaissances et des compétences du socle commun. [...] En outre, les opérations explicitement centrées sur le socle commun qui visent à renseigner à partir d'enquête sur échantillons les indicateurs de performance fournis au Parlement à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances et de règlement ont connu une grande instabilité, tant dans les domaines évalués que dans les méthodes d'échantillonnage employées [...]. Leur protocole a été de surcroît modifié une fois encore en 2017 [...] ce qui entraînera une nouvelle rupture de séries », *ibid.* p. 33 et 34.

De nombreux enseignants ont interprété ce processus d'évaluation de l'efficacité du système éducatif comme une tentative d'évaluation de leur travail « ce qui a engendré des comportements de “bachotage” [...] encouragés parfois par les inspecteurs de l'éducation nationale désireux de valoriser les résultats de leur circonscription scolaire »⁴⁶ qui conduit les rapporteurs à émettre comme proposition de ne pas lier les résultats de l'évaluation des élèves à celle de l'évaluation des enseignants et à l'allocation des moyens. Il est plus que probable que la voie de l'adaptation des acteurs du système éducatif niveau local, phénomène bien connu des sociologues des organisations⁴⁷ ait été également empruntée par ceux qui ont en charge la politique éducative au niveau national.

De même, pour les pouvoirs publics « le taux d'accès à un diplôme caractérise la capacité du système éducatif à élever le niveau de qualification général ». Cette affirmation est pour le moins audacieuse. Le taux de réussite à un diplôme n'est significatif que s'il dépend d'une instance exogène à l'éducation nationale. À partir du moment où celle-ci délivre elle-même les diplômes à l'origine de l'indicateur censé mesurer sa performance, grandes sont les tentations de le manipuler à son profit. La Cour des comptes dans son rapport sur l'évaluation dans l'enseignement n'est pas dupe. Au sujet de l'augmentation du taux de réussite au diplôme national du brevet⁴⁸ elle relève que cette « amélioration ne trouve pas d'écho dans les résultats des enquêtes PISA qui concernent les enfants du même âge et qui montrent au mieux une stagnation des élèves français »⁴⁹ et de conclure « dès lors les évaluations fondées sur le taux de succès ou les notes moyennes au DNB ou au baccalauréat ne sauraient être appréhendées qu'avec précaution pour certifier un niveau de connaissances »⁵⁰. Ce constat est largement corrélé par les instances d'évaluation internes à l'éducation nationale. L'IGEN comme l'IGAENR constatent de façon récurrente « la qualité évaluatrice déficiente » du DNB⁵¹, dont son « obtention ne

46. *Ibid.*, p. 35.

47. Cf. notamment CROZIER M., *Le phénomène Bureaucratique*, Le Seuil, 1963, *L'acteur et le système* (en collaboration avec FRIEDBERG E.), Le Seuil, 1977. DUPUY F., THOENIG J.-C., *Sociologie de l'administration française*, A. Collin, 1983, DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'administration en miettes*, Fayard, 1985.

48. Le taux de réussite est passé de 78 % en 2000 à 87,3 en 2016.

49. Cour des comptes : « L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance », décembre 2017, p 67.

50. *Idem*, p. 67.

51. Diplôme national du brevet.

créé pas de droit pour la poursuite d'études dans le second cycle du second degré, non plus que l'échec au brevet ne les empêche »⁵².

Le taux de réussite au diplôme ne peut pas être un critère opérant pour mesurer le degré de performance du système éducatif. L'OCDE dans son rapport sur l'éducation souligne l'importance de l'amélioration qualitative. Si beaucoup de pays ont accompli un réel effort de généralisation de l'éducation, les efforts doivent désormais porter sur une amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation⁵³. Mesurer la performance d'une organisation sur un critère intégralement maîtrisé par l'organisation elle-même ne peut constituer un critère pertinent de performance, si l'on ne dispose pas, par ailleurs, des outils pour mesurer que l'augmentation du nombre de diplômés est bien due à une amélioration qualitative de l'enseignement et non à une augmentation artificielle des diplômés et donc à une régression de la qualité des diplômes. Il y a fort à parier que ceux qui s'y essaient imprudemment soient malheureusement rattrapés par les comparaisons internationales, lesquelles, si elles ne sont pas exemptes de défauts, sont néanmoins à l'abri de la manipulation statistique grossière. Cela explique sans doute que la France, qui selon ses critères internes est en progression, se trouve en régression constante dans les classements internationaux. Les évaluations des compétences des adultes menées par l'OCDE démontrent que si en principe le niveau de compétence des adultes est corrélé avec le niveau de formation, cette corrélation n'est pas absolue⁵⁴. L'OCDE relève qu'à niveau de qualification égal, le niveau de compétence varie considérablement entre les individus et entre les pays. Certains pays présentent une proportion de diplômés de

52. Rapport annuel de IGEN et IGAENR, 2014, p. 91. Voir également apprécier et évaluer les acquis des élèves en fin de collège : brevet et évaluations-bilans ; rapport suivi de l'avis du Haut conseil de l'évaluation de l'école : SALINES M., VRIGNAULT P., 2001.

53. Les efforts déployés pour généraliser l'accès à l'éducation doivent aller de pair avec une relance de l'action menée pour améliorer la qualité et l'équité de l'éducation. Les données de l'enquête PISA, dont les unités de mesure sont utilisées partout dans le monde pour décrire les résultats de l'apprentissage montrent pourquoi de nombreux pays peuvent se vanter de scolariser tous les enfants, mais ceux-ci ne parviennent pas tous à se hisser au-dessus du seuil de compétence dans les matières clés que sont les mathématiques, les sciences et la compréhension de l'écrit à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire. C'est pourquoi l'objectif de l'acquisition universelle de compétences de base est au cœur de l'objectif relatif à l'éducation dans le programme de développement durable. Ce changement de priorité qui privilégie la qualité de l'éducation pour tous montre bien que les 17 objectifs de développement durable et les 169 cibles sont universels : aucun pays, aucune région du monde ne peut, en 2015, s'enorgueillir d'avoir réussi à ce que tous ses jeunes aient au moins acquis des compétences de base, Regards sur l'éducation 2015 : Les indicateurs de l'OCDE, OCDE, 2015.

54. Perspective de l'OCDE sur les compétences 2013 : Premiers résultats de l'évaluation des compétences des adultes, OCDE, 2013.

l'enseignement supérieur qui les classe à un niveau international bien plus élevé que les compétences réelles de ce groupe en littératie. Le niveau de diplômés n'a de sens que s'il reste corrélé à une exigence de qualité. Il est légitime de douter que l'objectif de 80 % d'une classe d'âge obtenant le baccalauréat soit en lui-même un critère pertinent d'amélioration de notre système d'enseignement.

Quant à l'amélioration de la fluidité du parcours scolaire, son indicateur le taux de redoublement est en nette régression même s'il reste l'un des pays les élevés des pays de l'OCDE. Là encore les possibilités de manipulation des statistiques sont très importantes. Il suffit de réduire artificiellement le taux redoublement voire de l'interdire⁵⁵ pour voir le taux de performance s'améliorer, à défaut de voir s'améliorer la performance de l'élève. Se baser sur une mesure quantitative du redoublement n'a pas de sens. La seule question pertinente est de savoir quels sont les mécanismes mis en place pour que l'élève, qui n'a pas acquis les compétences suffisantes, puisse le faire tout en poursuivant un cursus scolaire normal ? Penser qu'un élève en retard scolaire puisse atteindre le même niveau que celui qui ne l'est pas relève de l'utopie. S'il est exact que le redoublement « sec » n'apporte pas grand-chose à long terme, sauf exception, aux élèves en situation de retard scolaire, il est important d'analyser les mécanismes compensation mis en place pour permettre aux élèves de combler le retard. À défaut de tels mécanismes, l'élève accumulera les handicaps. Sur le papier, de tels mécanismes sont institués par le décret du 20 novembre 2014⁵⁶. En pratique, on peut douter de l'efficacité d'un tel dispositif en période de difficultés budgétaires et de croissance des effectifs des classes. Si on s'en tient à l'objectif poursuivi, à savoir la baisse du taux de redoublement, les résultats sont atteints. Cette évolution est-elle liée à l'amélioration du système éducatif et à une lutte efficace contre le retard scolaire ou n'est-ce que le résultat de l'évolution du contexte réglementaire qui restreint autant que possible le redoublement sans réellement régler efficacement celui-ci ? Ne s'agit-il pas plutôt de la technique assez classique qui consiste à casser le thermomètre lorsqu'on est incapable d'éradiquer la fièvre ?

55. Décret n° 2014-1377 du 18 novembre 2014 relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogiques des élèves précise qu'à titre exceptionnel un redoublement peut être mis en œuvre [...] Il intervient avec l'accord écrit des représentants légaux de l'élève ou de l'élève lui-même lorsque ce dernier est majeur (Art. D 331-62). Toutefois, ces dispositions ont été modifiées par le décret n° 2018-19 du 21-02-2018. Désormais le redoublement peut être proposé par l'équipe pédagogique et l'accord écrit des représentants légaux ou l'élève majeur n'est plus requis. Seul est prévu un dialogue préalable.

56. Décret n° 2014-1377 du 18-11-2014 – JO du 20-11-2014 ; Art. D. 311-13.

Certains pays l'ont d'ailleurs parfaitement compris et dès lors conditionnent le passage dans une classe supérieure sous réserve d'acceptation de suivre un programme de rattrapage dans les matières faibles. D'autres préfèrent raisonner plus en termes de cycles que de classes.

De même, la scolarisation accrue des élèves souffrant de handicap en milieu ordinaire s'il est propre à assurer une meilleure prise en charge de cette population scolaire n'est pas sans poser de problèmes dès lors que les mesures d'accompagnement ne sont pas adoptées, notamment en ce qui concerne la formation des enseignants⁵⁷.

Beaucoup de critères de la LOLF sont, à l'évidence, inadaptés à une réelle mesure de la performance de notre système éducatif. Ils ne reflètent que la tentative pour ne pas dire la tentation de répondre artificiellement à des critères internationaux de performance. Par leur caractère essentiellement quantitatif et non qualitatif, ils donnent une image tronquée de la performance réelle et globale de notre système d'enseignement. Il est pertinent de s'interroger sur les raisons de leur adoption. Ne le sont-ils pas parce qu'ils permettent de limiter les coûts budgétaires ou parce que les risques de contentieux et d'engagement de la responsabilité de l'État sont réels⁵⁸. La limitation du redoublement ou l'intégration en milieu ordinaire des élèves en situation de handicap⁵⁹ en réduisant le parcours scolaire ou limitant les structures d'accueil spécifiques sont d'autant d'économies pour le système d'enseignement⁶⁰.

57. Les emplois d'assistants de vie scolaire sont largement recrutés sur des contrats aidés de droit privé qui sont devenus la variable d'ajustement du système.

58. Les articles L112-1 et L351-1 du Code de l'éducation prévoient que les enfants souffrant d'un handicap sont en principe scolarisés en milieu ordinaire et à titre exceptionnel en milieu spécialisé. Le juge administratif a reconnu à la charge de l'État une obligation de moyen en reconnaissant qu'il lui appartient de prendre l'ensemble des mesures et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation des enfants handicapés ait un caractère effectif. Le premier arrêt statuant en sens (sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 11 février 2005) est un arrêt du CE du 8 avril 2009, *Laruelle*, AJDA, 2009, p. 1262, conc. KELLER). Depuis la jurisprudence en cette matière s'est multipliée et cette obligation s'est étendue aux activités périscolaires, cf. notamment : DURUP DE BALEINE, « Aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap : Qui prend en charge le temps périscolaire ? », p. 1546.

59. Rapport conjoint de IGAS, IGEN, IGAESR : « L'accompagnement des élèves en situation de handicap, Les prescriptions : état des lieux – propositions », décembre 2012, BLANC P., BONDONNEAU N., CHOISARD M.-F., « La scolarisation des enfants handicapés », rapport au Président de la République, La Documentation française, mai 2011, CARAGLIO M., DELAUBIER J.-P., « La mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 dans l'éducation nationale », Rapport conjoint IGEN et IGAENR, juillet 2012.

60. BENCHENDA A., GRENET J., « Évaluation du coût du redoublement », Rapport IPP, n° 7, janvier 2015. Le coût du redoublement évalué à environ 2 milliards d'euros.

L'évaluation des politiques publiques est devenue un élément incontournable des politiques budgétaires contemporaines. Conçue à l'origine comme un moyen d'améliorer la gestion des services publics, elle est dans les faits largement détournée de son objectif initial. Présentée comme un outil de performance, elle échoue à produire du qualitatif pour ne produire que l'illusion du quantitatif. Certaines obsessions, largement idéologiques pour ne pas dire démagogiques, conduisent à une destruction progressive dans notre système d'enseignement. Le flou sémantique sur le terme de démocratisation de l'enseignement⁶¹ conduit notre système scolaire (et universitaire) dans une impasse. Cette démocratisation quantitative, qui s'entend comme l'accès d'un nombre toujours croissant d'individus à la scolarité, s'oppose à la démocratisation qualitative qui elle conduit à ce que l'accès au système scolaire, en particulier supérieur, soit déconnecté de variables liées au sexe ou au milieu social. Le choix qui a été fait de privilégier la démocratisation quantitative au détriment de la démocratisation qualitative risque à l'évidence de se retourner contre ceux qu'elle est censée avantager. La sélection et la qualité des diplômes sont les seuls remparts dont disposent ceux qui n'ont que la méritocratie comme ascenseur social ; à la seule condition toutefois de leur assurer une véritable égalité des chances. À défaut, les phénomènes déjà très prégnants de réseaux régneront en maître.

L'exemple de l'enseignement scolaire démontre que les critères d'évaluation ne permettent pas d'évaluer la réalité de la qualité du service public. Pire encore, ils constituent parfois un outil de contre-performance du système éducatif, adoptés uniquement pour s'inscrire en apparence dans des normes internationales plus contraignantes mais pas forcément plus qualitatives. L'évaluation des systèmes éducatifs est, en effet, une arme à double tranchant. Elle est rarement un outil objectif de mesure de la performance, largement idéologique et connectée à son objectif. L'apparente bonne volonté d'amélioration du système éducatif masque souvent des intentions beaucoup moins nobles. Derrière la mesure de la qualité du système éducatif se profile aussi la volonté des décideurs politiques, pour des raisons essentiellement budgétaires, d'instaurer un contrôle non plus des enseignements mais

61. MERLE P., *La démocratisation de l'enseignement*, La Découverte, coll. Repères Sociologie, 2017, 125 pages. DURU-BELLAT M., KIEFFER A., « Démocratisation de l'enseignement : une comparaison européenne », Revue de l'OFCE, n° 73, avril 2000, HMAIMI S., SALLADARE F., « Quelle démocratisation de l'enseignement secondaire français face à l'expansion des scolarités ? », L'Actualité économique, Volume 87, Numéro 1, mars 2011, p. 59-84.

des enseignants. En apparence légitime, ce contrôle parce qu'il fait un lien systématique entre réussite des élèves et qualité de l'enseignement échoue à améliorer la performance globale du système éducatif en induisant des stratégies de contournement propre à toute organisation.

Croire que la réussite des élèves est systématiquement liée à la qualité de l'enseignant est une illusion. Certes, un enseignant bien formé et motivé (donc bien rémunéré) est sans doute plus susceptible d'obtenir des résultats performants. Toutefois, occulter l'origine sociale des élèves, leur environnement parental et social, leur différence de capacité intellectuelle, ne peut que conduire à des comparaisons hasardeuses. Pire encore, la capacité des acteurs à s'adapter aux contraintes d'évaluation peut devenir un facteur de contre-performance pour le système éducatif.

Plus largement, en filigrane de cette étude, se fait jour la raison du relatif échec de notre système scolaire. Celui-ci est sans doute à rechercher dans l'incapacité de notre système éducatif à l'origine très élitiste à s'adapter en profondeur à un enseignement de masse. Notre système éducatif est parmi l'un des plus performant au monde pour former les élites. Il est cependant assez démuné pour dispenser une éducation de masse de qualité. Cette incapacité est sans doute à rechercher dans le mythe de l'égalité et dans la croyance qu'il est possible de faire une pierre, deux coups. Peut-on sérieusement s'étonner qu'un système conçu pour l'élite puisse être étendu à l'ensemble d'une population, sans vraiment d'adaptation ni de différenciation et sans que cela crée inéluctablement, pour une part importante de la population scolaire, l'échec et la frustration. Se poser cette question est sans doute hautement sensible et quelque peu politiquement incorrect. Elle devra pourtant être sérieusement posée dans une perspective d'amélioration significative de notre système éducatif.

Annexe 1 : Liste des programmes et objectifs

Source : Projet de loi de finances pour 2018

Enseignement scolaire

Objectifs et indicateurs stratégiques

MEC.1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire
P139.1.2 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen)

(libellé modifié)

P141.1.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun dans l'enseignement public (du point de vue du citoyen) (*nouveau*)

MEC.2 Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants

MEC.2.1 Taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB) (du point de vue du citoyen)

C.2.2 Taux d'accès au baccalauréat (champs public et privé) (du point de vue du citoyen)

MEC.2.3 Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation (champs public et privé) (du point de vue du citoyen)

Programme 140 – Enseignement scolaire public du premier degré

OBJECTIF 1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire

Indicateur 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen)

(*libellé modifié*)

Indicateur 1.2 Taux de redoublement (du point de vue de l'utilisateur)

Indicateur 1.3 Proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.4 Scolarisation des élèves du 1er degré en situation de handicap (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 2 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués

Indicateur 2.1 Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée parmi les 30 académies (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.2 Écarts de taux d'encadrement à l'école primaire entre éducation prioritaire (EP) et hors EP et proportion d'enseignants avec 5 ans et plus d'ancienneté en EP (du point de vue du citoyen)

(*libellé modifié*)

Programme 141 – Enseignement scolaire public du second degré

OBJECTIF 1 Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants

Indicateur 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun dans l'enseignement public (du point de vue du citoyen) (*nouveau*)

Indicateur 1.2 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de troisième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen) (*libellé modifié*)

Indicateur 1.3 Écart de taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) entre éducation prioritaire (EP) et hors EP (du point de vue du citoyen)

Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques – tome 2 : juillet 2016 (PLF 2017)

Indicateur 1.4 Mixité des filles et des garçons dans les formations technologiques et professionnelles (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.5 Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.6 Taux de redoublement (du point de vue de l'usager)

Indicateur 1.7 Proportion d'élèves entrant en 3^e avec au moins un an de retard (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.8 Scolarisation des élèves du second degré en situation de handicap (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 2 Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire

Indicateur 2.1 Poursuite d'études des nouveaux bacheliers (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.2 Écarts de pourcentages entre les jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études), selon le diplôme, et les 25-49 ans en situation d'emploi (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 3 Promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif en optimisant les moyens alloués

Indicateur 3.1 Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée parmi les 30 académies (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.2 Écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire (EP) et hors EP (du point de vue du citoyen)

Indicateur 3.3 Pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absence d'enseignants non remplacés) (du point de vue de l'usager)

Indicateur 3.4 Pourcentage d'heures d'enseignement délivrées devant des groupes de dix élèves ou moins (du point de vue du contribuable)

Programme 230 – Vie de l'élève

OBJECTIF 1 Faire respecter l'école, améliorer le climat scolaire et favoriser l'apprentissage de la responsabilité et de la citoyenneté

Indicateur 1.1 Taux d'absentéisme des élèves (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Proportion d'actes de violence grave signalés (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.3 Taux de participation des lycéens aux élections des « Conseils des délégués pour la vie lycéenne » (CVL) (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 2 Promouvoir la santé des élèves et contribuer à améliorer leur qualité de vie

Indicateur 2.1 Proportion d'élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur 6^e année (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.2 Qualité de vie perçue des élèves de troisième (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.3 Taux de couverture des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées pour la scolarisation des élèves en situation de handicap (du point de vue du citoyen)

Programme 139 – Enseignement privé du premier et du second degré

OBJECTIF 1 Conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun au terme de la scolarité primaire

Indicateur 1.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE2, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen)

(libellé modifié)

Indicateur 1.2 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen) *(libellé modifié)*

Indicateur 1.4 Proportion d'élèves venant du privé et entrant en sixième avec au moins un an de retard (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 2 Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants

Indicateur 2.1 Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de troisième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun (du point de vue du citoyen) *(libellé modifié)*

Indicateur 2.2 Mixité des filles et des garçons dans les formations technologiques et professionnelles (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.3 Taux d'accès au diplôme correspondant des élèves ou apprentis inscrits en première année d'un cycle de formation (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.4 Taux de redoublement (du point de vue de l'utilisateur)

Indicateur 2.5 Proportion d'élèves entrant en 3^e avec au moins un an de retard (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 3 Favoriser la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire

Indicateur 3.1 Poursuite d'études des nouveaux bacheliers (du point de vue du citoyen)

Indicateur 3.2 Écarts de pourcentages entre les jeunes en situation d'emploi 7 mois après leur sortie du lycée (hors ceux qui poursuivent des études) – selon le diplôme – et les 25-49 ans en situation d'emploi (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 4 Répondre aux besoins éducatifs de tous les élèves sur l'ensemble du territoire

Indicateur 4.1 Scolarisation des élèves en situation de handicap dans l'enseignement primaire et secondaire (du point de vue du citoyen)

Indicateur 4.2 Taux de remplacement (des congés maladie ou maternité) (du point de vue de l'usager)

Indicateur 4.3 Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée (du point de vue du contribuable)

Programme 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale

OBJECTIF 1 Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire

Indicateur 1.1 Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne des vacances de postes (enseignement public) (du point de vue de l'usager)

Indicateur 1.2 Coût des examens des élèves et des concours de personnels enseignants par candidat présent (du point de vue du contribuable)

OBJECTIF 2 Améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines

Indicateur 2.1 Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi en faveur des personnes handicapées prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 (du point de vue du citoyen)

Indicateur 2.2 Efficience de la gestion des ressources humaines (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.3 Part des surnombres disciplinaires (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.4 Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés public (du point de vue du contribuable)

OBJECTIF 3 Optimiser les moyens des fonctions support

Indicateur 3.1 Dépense de fonctionnement par agent (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.2 Ratio d'efficience bureautique (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.3 Efficience de la gestion immobilière (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.4 Respect des coûts et délais des grands projets (du point de vue du contribuable)

Indicateur 3.5 Efficience de la fonction achat (du point de vue du contribuable)

Programme 143 – Enseignement technique agricole

OBJECTIF 1 Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle

Indicateur 1.1 Taux de réussite aux examens (du point de vue du citoyen)

Indicateur 1.2 Taux d'insertion professionnelle (du point de vue du citoyen)

OBJECTIF 2 Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire

Indicateur 2.1 Coût unitaire de formation par élève pour l'État (enseignement agricole public) (du point de vue du contribuable)

Indicateur 2.2 Taux d'heures d'enseignement devant des groupes de 10 élèves ou moins (classes, sections, groupes de TP/TD) (du point de vue du contribuable)