



# Optimiser les ressources dans l'enseignement scolaire

INVESTISSEMENTS JUDICIEUX, RÉSULTATS  
DE QUALITÉ, ÉGALITÉ DES CHANCES





# Optimiser les ressources dans l'enseignement scolaire

INVESTISSEMENTS JUDICIEUX, RÉSULTATS  
DE QUALITÉ, ÉGALITÉ DES CHANCES

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

#### Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

#### Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

#### **Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2023), *Optimiser les ressources dans l'enseignement scolaire : Investissements judicieux, résultats de qualité, égalité des chances*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/013d7b90-fr>.

ISBN 978-92-64-68556-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-66138-7 (pdf)

ISBN 978-92-64-62874-8 (HTML)

ISBN 978-92-64-47456-7 (epub)

**Crédits photo** : Couverture © Mee Ko Dong/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : [www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm](http://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm).

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

# Avant-propos

Gouverner consiste depuis toujours à faire des choix, à arbitrer, à évaluer des objectifs et des priorités multiples pour prendre des décisions complexes ayant une incidence sur le plan budgétaire. À cet égard toutefois, les dernières années ont été marquées par une augmentation inédite du nombre de nouvelles priorités auxquelles les responsables publics doivent répondre. À côté du vieillissement de la population et des conséquences de l'évolution démographique sur les dépenses sociales et de santé, tendances répertoriées de longue date, les deux décennies écoulées ont vu la transformation numérique et le changement climatique s'imposer au nombre des grands domaines de préoccupation, d'intervention et d'investissement des pouvoirs publics.

Au-delà même de ces mégatendances structurelles, divers chocs externes non anticipés ont, ces toutes dernières années (ou ces tout derniers mois), fait monter d'un cran les tensions et la concurrence qui s'exercent sur les budgets publics. La pandémie de COVID-19 a pesé lourdement sur les budgets de la santé et mis en difficulté les économies du monde entier. Or à l'heure où les pays tournent le dos à cette pandémie, le redressement économique, mais également celui des systèmes de santé et des systèmes d'enseignement, va mobiliser des ressources budgétaires significatives. Dans le même temps, l'urgence de la transition verte se fait sentir plus vivement, et la flambée des prix de l'énergie dans le contexte de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine impose une transition énergétique à marche forcée aux pays de l'OCDE, à commencer par ceux du continent européen. Toutefois, l'incertitude et la précarité de la situation géopolitique pèsent aussi sur l'économie mondiale au sens large et incitent les autorités à prendre des dispositions pour en atténuer les effets négatifs, ainsi qu'à augmenter leurs dépenses de défense dans le cas de plusieurs pays de l'OCDE.

Dans un tel contexte, les pouvoirs publics sont incités de plus en plus à accroître l'efficacité de leurs dépenses pour être en mesure de répondre à ces différentes priorités, et vont se trouver contraints à des choix budgétaires complexes. L'enseignement ne fera pas exception.

Les investissements publics dans l'éducation sont pleinement justifiés au regard des retombées économiques que l'on peut escompter d'un enseignement de qualité, entre gains de productivité, innovation et croissance économique à long terme, mais aussi au regard des retombées sociales au sens large, aussi bien pour l'individu que pour la collectivité, que ce soit par l'amélioration de la qualité de vie et de l'investissement dans la vie civique ou par la capacité accrue des individus et de la société de faire face aux situations d'urgence. Des systèmes éducatifs résilients et équitables sont à l'origine de sociétés plus inclusives et plus justes, capables de s'adapter au changement, d'aller au-devant des défis et de veiller à ce que nul ne soit laissé pour compte. Si dispenser un enseignement de qualité dans la durée suppose d'investir à long terme pour favoriser l'acquisition des connaissances, des compétences et des aptitudes grâce auxquelles les individus et la société seront prospères et à même de passer à travers les bouleversements, les ministres de l'Éducation vont néanmoins devoir repenser leur manière de procéder afin d'investir à meilleur escient et faire en sorte que les systèmes d'enseignement parviennent à mieux optimiser leurs ressources.

L'objet de la présente publication est de décrire et mettre en valeur la multitude des avantages économiques et, plus généralement, des retombées sociales, qui résultent d'un enseignement de qualité.

Car au-delà des effets économiques, l'enseignement de qualité paie, tant pour les individus eux-mêmes que pour les collectivités et la société, et son bénéfice est aussi divers que significatif. Investir dans l'enseignement de qualité pour assurer le développement de compétences plus nombreuses et plus utiles exige d'agir sagement sur différents leviers d'action susceptibles d'assurer un meilleur rendement à l'argent que l'on y consacre. Nous soulignerons ici combien il est important de gérer et répartir efficacement les financements alloués aux établissements scolaires pour que les retombées attendues des investissements dans l'éducation se matérialisent ; d'utiliser ces financements en visant l'équité en plus de viser l'efficacité ; de planifier, suivre et évaluer leur emploi et son efficacité.

Pour prendre des décisions d'investissement plus réfléchies, l'intensification de la collaboration entre le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation est plus nécessaire encore, surtout en période de resserrement et de vigilance budgétaires. Le présent rapport fait fond sur les notes d'information préparées pour le *Séminaire de haut niveau sur l'optimisation des ressources dans le secteur éducatif au lendemain de la pandémie de COVID-19*, organisé le 16 février 2022 par la Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE et le Département des affaires économiques de l'OCDE, avec la coopération du ministère français de l'Éducation et du ministère français des Finances, ainsi que sur les débats qui se sont tenus à cette occasion. Ce séminaire a réuni de hauts représentants des ministères des finances et de l'éducation de différents pays de l'OCDE pour une discussion qui s'est articulée autour de grandes thématiques touchant à l'efficacité dans l'enseignement et à l'emploi des ressources financières au service d'une éducation plus équitable et inclusive. Le séminaire et les auteurs du présent rapport ont mis à profit les connaissances spécialisées du Département des affaires économiques de l'OCDE au sujet des déterminants structurels de la croissance, ainsi que différents travaux de la Direction de l'éducation et des compétences, avec une mention particulière pour ceux sur le financement des établissements scolaires (dans le cadre des Examens des ressources scolaires menés par l'OCDE), la gestion efficace des budgets publics et la mesure des retombées de l'éducation. Le rapport prend notamment appui sur les données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et sur les résultats de l'Enquête sur les compétences des adultes, réalisée au titre du Programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), ainsi que sur les indicateurs comparables à l'échelle internationale publiés dans *Regards sur l'éducation*.

Le présent rapport n'aurait pu voir le jour sans l'initiative et le soutien généreux du ministère français de l'Éducation, qui a apporté son concours à l'organisation du Séminaire de haut niveau dont il tire son contenu. Les notes d'information établies en vue de ce séminaire et qui servent de base au rapport ont fait l'objet de précieuses observations de la part de fonctionnaires de ce même ministère et du ministère français de l'Économie. L'OCDE exprime sa gratitude aux autorités françaises, pour leur rôle moteur et leur appui, et en particulier au ministre de l'Éducation, venu prendre la parole lors du Séminaire.

Les auteurs tiennent à remercier ici le Secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, le Secrétaire général adjoint, Ulrik Vestergaard Knudsen, la Cheffe économiste, Laurence Boone, ainsi que Luiz de Mello et Andreas Schleicher (respectivement Directeur du Département des affaires économiques et Directeur de la Direction de l'éducation et des compétences) qui ont assuré la supervision stratégique du *Séminaire de haut niveau* et apporté leur contribution aux débats ainsi qu'à la préparation de cet avant-propos. Le présent rapport a été rédigé sur les indications de Paulo Santiago (Chef de la Division Conseil et mise en œuvre des politiques éducatives, pour la Direction de l'éducation et des compétences) et de David Turner (Chef de la Division de l'analyse macroéconomique, pour le Département des affaires économiques) et sous la direction de Karine Tremblay (Analyste principale, Direction de l'éducation et des compétences).

Karine Tremblay a rédigé la partie « Synthèse » et fourni des orientations et des commentaires approfondis pour l'ensemble des chapitres. Le chapitre 1 a été rédigé conjointement par Balázs Egert et Christine de la Maisonneuve (respectivement Économiste principal et Économiste au Département des affaires économiques). Andreea Minea-Pic (Analyste à la Direction de l'éducation et des compétences) est l'auteur du chapitre 2. Thomas Radinger (Analyste à la Direction de l'éducation et des compétences)

est l'auteur principal des chapitres 3 et 4, avec le concours de Luka Boeskens (Analyste à la Direction de l'éducation et des compétences), qui est quant à lui l'auteur principal du chapitre 5. Les auteurs tiennent également à remercier leurs collègues de la Direction de l'éducation et des compétences pour leur précieuse contribution à diverses analyses développées dans le rapport : Lucie Cerna, Diana Toledo Figueroa, Stéphanie Jamet et Miyako Ikeda. Les chapitres du présent rapport ont par ailleurs été préparés à la lumière des commentaires, contributions et remarques de Paulo Santiago, David Turner, Balázs Egert et Christine de la Maisonneuve. Daiana Torres Lima et Christina Mitrakos ont coordonné la production de la version française du rapport et les aspects administratifs connexes, avec l'aide de Rachel Linden et Clara Young en ce qui concerne la rédaction, et de Charlotte Baer pour la révision de la version française du rapport ainsi que la communication et celle de Katharina Meyer pour le processus de mise en forme.

Enfin, et surtout, les auteurs tiennent aussi à exprimer leur gratitude à l'ensemble des participants au *Séminaire de haut niveau sur l'optimisation des ressources dans le secteur éducatif au lendemain de la pandémie de COVID-19*, tenu le 16 février 2022, pour les commentaires qu'ils ont formulés et les contributions qu'ils ont apportées le jour même et par la suite.

# Table des matières

Avant-propos	3
Abréviations et acronymes	10
Résumé	11
Synthèse	14
Les pays de l'OCDE, sortis lourdement endettés de la pandémie de COVID-19, doivent aux jeunes générations d'investir pour leur avenir...	14
L'enseignement a toutefois été mis à rude épreuve par la pandémie, et la question se pose maintenant de savoir comment profiter de cette crise pour repenser les systèmes éducatifs et les adapter à l'avenir...	15
Cette réflexion s'inscrit dans un contexte de pressions croissantes poussant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques...	15
La recherche d'efficacité s'imposera aussi dans l'enseignement	17
Références	18
<b>1 L'importance du capital humain pour la performance économique</b>	<b>20</b>
Introduction	21
Le capital humain compte parmi les principales priorités de politique structurelle identifiées par l'OCDE	22
Le capital humain en tant que moteur de la performance économique : définition et cadre conceptuel	25
Données microéconomiques empiriques sur les retombées de l'enseignement pour les individus	26
Données macroéconomiques empiriques sur l'impact global de l'enseignement	27
Une nouvelle mesure du capital humain pour améliorer l'évaluation des résultats macroéconomiques de l'enseignement	29
References	34
Notes	37
<b>2 Les retombées sociales au sens large de l'éducation : l'éducation au service de l'épanouissement des individus et de la société</b>	<b>38</b>
Introduction	39
Mener une vie plus saine et plus heureuse grâce à l'éducation	42
L'éducation au service d'une société et de collectivités plus civiques, plus solidaires et plus inclusives	48
L'éducation au service d'un monde en constante évolution	57
Références	68
Notes	75

<b>3 Gouvernance et distribution du financement de l'éducation : relier efficacement les ressources et l'apprentissage</b>	<b>77</b>
Introduction	78
Répartir les responsabilités relatives aux recettes et aux dépenses dans l'enseignement scolaire	79
Face à la complexité du financement décentralisé des établissements scolaires, adopter une stratégie systémique	86
Rendre les établissements scolaires autonomes dans la gestion et l'emploi des fonds	89
Établir des cadres réglementaires pour le financement public des établissements privés	93
Établir la démarche globale de financement des établissements scolaires	95
Références	110
Notes	113
<b>4 Mettre le financement des établissements scolaires au service de l'efficience et de l'équité dans l'enseignement</b>	<b>114</b>
Introduction	115
Favoriser des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité	116
Investir dans le niveau de qualité des enseignants	123
Lutter contre l'échec scolaire	135
Adapter les réseaux scolaires à l'évolution des attentes	148
Références	161
Notes	168
<b>5 Planification et suivi de l'utilisation des financements des établissements scolaires à l'appui de l'équité et de l'amélioration des résultats</b>	<b>169</b>
Introduction	170
Rattacher la planification budgétaire à des objectifs d'action	171
Évaluation de l'utilisation des financements des établissements scolaires	179
Renforcer les capacités infranationales aux fins du processus de budgétisation	187
Références	193
Notes	195

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Le capital humain, l'une des principales priorités de politique structurelle à mettre en œuvre	24
Graphique 1.2. Recommandations concernant le capital humain	25
Graphique 1.3. Les résultats aux tests des élèves et des adultes sont corrélés	30
Graphique 1.4. Comparaison des mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'améliorer les compétences et la concurrence sur le marché des produits	32
Graphique 2.1. Effet du niveau de compétence en mathématiques sur l'état de santé déclaré	43
Graphique 2.2. Proportion de personnes ayant un bilan émotionnel négatif par niveau d'études	47
Graphique 2.3. Item de compréhension de l'écrit : Capacité de faire la distinction entre faits et opinions et possibilité d'apprendre à l'école comment repérer les informations partiales	49
Graphique 2.4. Probabilité ajustée que des adultes diplômés du premier cycle du supérieur (niveau 5a de la CITE) (cursus classique ou non) déclarent avoir confiance en autrui	54
Graphique 2.5. Équité dans l'enseignement initial et supérieur	56
Graphique 2.6. Effets des compétences sur la probabilité d'utiliser internet de façon diversifiée et complexe plutôt qu'à des fins d'information et de communication uniquement	59
Graphique 2.7. Utilisation d'appareils numériques pour apprendre et enseigner, et résultats scolaires	62
Graphique 2.8. Sensibilité des élèves aux problèmes d'environnement, perception de leurs propres capacités dans ce domaine et engagement écologique	65

Graphique 3.1. Répartition de la provenance initiale du financement public de l'éducation et variation de la contribution des différents niveaux d'administration après transferts interadministrations (2019)	80
Graphique 3.2. Dépenses infranationales au titre des établissements d'enseignement par élève en équivalents temps plein (2018)	85
Graphique 3.3. Corrélation entre les responsabilités des établissements en matière de gouvernance et les résultats en sciences, selon la direction pédagogique (2015)	90
Graphique 3.4. Effectifs d'élèves des établissements scolaires publics et privés (2018)	93
Graphique 3.5. Part des fonds publics allouée sur la base de formules de financement par l'exécutif central ou des entités fédérées aux établissements d'enseignement primaires publics (ou au niveau de pouvoir le plus local), par catégorie de dépenses (2019)	99
Graphique 4.1. Taux de préscolarisation des enfants de moins de 3 ans, par type de service (2015 et 2020)	118
Graphique 4.2. Écarts de taux de préscolarisation en fonction du milieu socio-économique des élèves (2015 et 2018)	119
Graphique 4.3. Répartition entre dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement préprimaire (2018)	120
Graphique 4.4. Salaires effectifs des enseignants du premier cycle du secondaire par rapport à la rémunération des travailleurs diplômés du supérieur (2021)	126
Graphique 4.5. Salaires effectifs moyens des enseignants du premier cycle du secondaire par rapport aux salaires statutaires de départ et des échelons supérieurs (2021)	129
Graphique 4.6. Répartition des enseignants débutants selon la concentration d'élèves issus de familles défavorisées sur le plan socioéconomique (niveau 2 de la CITE) (2018)	133
Graphique 4.7. Coût des redoublements (2009/10)	139
Graphique 4.8. Redoublement, situation socioéconomique et résultats en compréhension de l'écrit (2018)	140
Graphique 4.9. Âge au moment de la première sélection et homogénéité des résultats en lecture (2018)	145
Graphique 4.10. Coût annuel par élève du secondaire (estimation), par pays et degré d'urbanisation, UE27+R.-U. (2011)	150
Graphique 4.11. Le fossé ville-campagne : résultats en lecture des élèves du secondaire (2018)	158

## TABLEAU

Tableau 5.1. Informations utilisées pour la préparation du budget central de l'éducation (niveaux 0-3 de la CITE), 2016	174
---	-----

## ENCADRÉS

Encadré 2.1. Mesurer la performance des systèmes éducatifs en appréhendant le développement de l'enfant dans son ensemble	40
Encadré 2.2. Faire reculer la délinquance grâce à l'éducation : estimation des bénéfices sociaux aux États-Unis	52
Encadré 3.1. Mécanismes de transfert et de péréquation introduits par différents pays dans le cadre de la décentralisation du financement de l'éducation	82
Encadré 3.2. Réforme de la gestion du financement des écoles : l'exemple de l'Autriche	87
Encadré 3.3. Initiatives visant à aider les établissements scolaires dans la gestion de leurs ressources et accroître l'efficacité des dépenses, hors dépenses de personnel, en Angleterre (Royaume-Uni)	92
Encadré 3.4. Exemples de financement ciblé de programmes spécifiques dans une sélection de pays	97
Encadré 3.5. Exemples de financement par formule pour les établissements scolaires d'une sélection de territoires	102
Encadré 3.6. Initiatives en faveur de la prise en compte des caractéristiques des élèves propres à chaque établissement dans l'allocation des moyens : exemples des communautés française et flamande de Belgique	104
Encadré 3.7. Rénovation des indicateurs utilisés pour l'allocation de moyens aux établissements scolaires : les expériences française et irlandaise	105
Encadré 3.8. Programmes d'investissement en infrastructures dans une sélection de pays	107
Encadré 4.1. Initiatives visant à accroître le nombre de personnels qualifiés dans l'EAJE : Australie, Canada et Irlande	122
Encadré 4.2. Augmentation de la rémunération des enseignants pour améliorer l'attractivité de la profession en Estonie, en République tchèque et en Suède	127

Encadré 4.3. Réformer la grille des salaires des enseignants pour rendre la profession plus attractive aux yeux des débutants : l'exemple de l'Autriche	130
Encadré 4.4. Rattacher les salaires à l'avancement professionnel : les exemples de la Colombie et du Chili	132
Encadré 4.5. Incitations financières pour attirer et retenir des enseignants très performants dans les établissements défavorisés au Chili et en France	134
Encadré 4.6. Remobiliser les apprenants en difficulté et lutter contre le décrochage scolaire au moyen de programmes complémentaires de la deuxième chance et de cours accélérés	135
Encadré 4.7. Offrir un accompagnement personnalisé aux élèves en difficulté : Autriche, Finlande et Uruguay	141
Encadré 4.8. Utiliser des systèmes de suivi des données pour élaborer des indicateurs d'alerte précoce permettant de repérer les élèves susceptibles de redoubler et/ou de décrocher	142
Encadré 4.9. Quand le système éducatif s'attache à faire diminuer le taux de redoublement : ce que nous enseignent les exemples de la France et de la Communauté française de Belgique	143
Encadré 4.10. Mesures prises en Autriche et en Communauté flamande de Belgique pour retarder l'orientation précoce et rendre le système d'enseignement plus polyvalent	147
Encadré 4.11. Corriger les manques d'efficience dans les réseaux scolaires : exemples de coopération et de mutualisation des ressources en Communauté flamande de Belgique et en Espagne	153
Encadré 4.12. Corriger les manques d'efficience dans les réseaux scolaires : exemples des regroupements scolaires en Colombie et au Portugal	155
Encadré 4.13. Exemple d'appui ciblé aux écoles rurales : Chili et Colombie	159
Encadré 5.1. Le Danemark fixe des objectifs nationaux pour guider la planification du budget de l'éducation	175
Encadré 5.2. Autriche : Intégrer des objectifs de performance dans le budget fédéral	176
Encadré 5.3. Estonie : une budgétisation stratégique et pluriannuelle pour l'éducation	177
Encadré 5.4. Établir un lien entre les évaluations et les mécanismes de financement des écoles de la Communauté flamande de Belgique et les États-Unis	182
Encadré 5.5. L'initiative « Optimiser les ressources » en République slovaque et l'examen des dépenses d'éducation	183
Encadré 5.6. Les responsabilités budgétaires des écoles dans une sélection de pays de l'OCDE	188
Encadré 5.7. Faciliter la planification budgétaire locale dans les écoles et les municipalités danoises	189

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink**  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

# Abréviations et acronymes

AAS	Associate in Applied Science [diplôme spécialisé en sciences appliquées]
AEP	Asignación de Excelencia Pedagógica [reconnaissance de l'excellence pédagogique]
AHS-O	Allgemein bildende höhere Schule – Oberstufe [établissement d'enseignement général du deuxième cycle du secondaire]
AHS-U	Allgemein bildende höhere Schule – Unterstufe [établissement d'enseignement général du premier cycle du secondaire]
BER	Building the Education Revolution [programme pour la révolution de l'enseignement]
CRA	Colegios Rurales Agrupados [écoles rurales]
DEIS	Delivering Equality of Opportunity in Schools [plan d'action pour l'égalité des chances à l'école]
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
E2C	Écoles de la 2 <sup>e</sup> Chance
ECDF	Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo [évaluation diagnostique et formative]
EAJE	Éducation et de l'accueil des jeunes enfants
EFW	Education Finance Watch
SIGE	Système informatique de gestion de l'éducation
FFIE	Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa [fonds de financement de l'infrastructure pédagogique]
FGU	Programme d'éducation et de formation fondamentales préparatoires
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica [fonds pour le maintien et le développement de l'enseignement primaire]
FUNDEF	Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério [fonds pour le maintien et le développement de l'enseignement élémentaire et la valorisation de la profession enseignante]
PIB	Produit intérieur brut
LOI	Learning Opportunities Index [indice des possibilités d'apprentissage]
DMS	Durée moyenne de scolarisation
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
NMS	Neue Mittelschule [nouvelle école secondaire]
PER	Programa de Educación Rural [programme d'enseignement en zone rurale]
PIAAC	Programme international pour l'évaluation des compétences des adultes
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
RTLB	Resource Teachers: Learning and Behaviour [enseignants référents sur l'apprentissage et le comportement]
SCHEP	Schulentwicklungsprogramm [programme de développement à long terme des établissements scolaires]
SSE	Statut socioéconomique
SGP	Sistema General de Participaciones [système général de transferts]
TALIS	Enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage
PGF	Productivité globale des facteurs
V4M	Optimisation des ressources
EFP	Éducation et formation professionnelles
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZER	Zona Escolar Rural [zone scolaire rurale]

# Résumé

Face à la crise liée au COVID-19, la réaction des pays de l'OCDE sur le plan budgétaire a été prompte, énergique et décisive. Leurs dirigeants ont engagé des milliards de dollars pour soutenir les systèmes de santé publique et protéger les économies et la population des conséquences matérielles de cette crise. Alors que les conséquences de la pandémie continuent de se faire sentir, l'invasion russe de l'Ukraine fait fléchir la croissance mondiale et alimente les poussées inflationnistes. Le produit intérieur brut (PIB) a stagné au deuxième trimestre 2022 et la production a décliné dans les économies du G20 tandis que l'inflation se maintient plus longtemps que prévu à un niveau élevé.

Alors que les perspectives économiques sont incertaines, les ministères de Finances se retrouvent face à des choix complexes et à des priorités budgétaires concurrentes et de plus en plus nombreuses. L'investissement dans l'éducation a beau être essentiel pour assurer le relèvement de l'économie et de la société après la pandémie et amortir les conséquences des troubles géopolitiques et économiques actuels, il y a néanmoins tout lieu de penser que l'optimisation des ressources qui lui sont consacrées va prendre de l'importance dans l'avenir. Les ministères de l'Éducation devront défendre cet investissement, apporter la preuve de leur utilisation efficace des ressources et chercher des moyens d'optimiser cette utilisation.

Les données réunies à l'échelle internationale, dont celles du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, autorisent à penser que les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres pour ce qui est de faire des choix de dépenses plus judicieux dans le domaine de l'éducation. En effet, certains systèmes scolaires obtiennent d'excellents résultats malgré des ressources modestes quand d'autres ont augmenté leurs dépenses sans voir pour autant d'améliorations appréciables du niveau des élèves. Au-delà d'un certain niveau d'investissement, la réussite de tous les élèves dépend de la capacité d'affecter les ressources là où elles seront le plus utiles. L'allocation optimale des ressources passe par des arbitrages complexes, une réflexion constante sur les priorités pédagogiques et des mesures qui soient en prise avec les mécanismes de gouvernance en place aux différents échelons du système scolaire.

Pour que de telles mesures soient correctement mises en œuvre, il convient de les définir avec soin, de les entourer d'une bonne communication et de s'assurer le concours des différentes parties prenantes. Les ministères de l'Éducation sont les mieux à même de relever ces défis, d'articuler les stratégies de financement aux priorités de l'enseignement et de nouer des partenariats forts pour travailler à cette tâche. Les ministères des Finances, pour leur part, peuvent jouer un rôle déterminant en apportant aux ministères de l'Éducation les talents d'experts qui leur seront utiles dans le cadre de la procédure budgétaire, pour repérer les gains d'efficacité à réaliser et veiller à l'intégrité de cette procédure. À l'heure où les budgets sont placés sous haute surveillance, le resserrement de la collaboration entre les deux ministères tient de la nécessité absolue.

C'est avec cet impératif en tête que l'OCDE et les autorités françaises ont organisé un *Séminaire de haut niveau sur l'optimisation des ressources dans le secteur éducatif au lendemain de la pandémie de COVID-19*, le 16 février 2022, qui a réuni des représentants des ministères des finances et de l'éducation de toute la zone OCDE pour un dialogue intersectoriel dédié à la confrontation des points de vue et à la

recherche de solutions à des problèmes communs. Le séminaire a été coorganisé par la Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE et le Département des affaires économiques de l'OCDE, avec le concours des ministères français de l'éducation et des finances. Le rapport est étayé par la documentation de référence préparée pour ce séminaire international et par les échanges qu'il a suscités autour des principaux enjeux de l'optimisation des ressources dans l'éducation : nos connaissances et nos lacunes en la matière et la manière dont nous pouvons utiliser les outils en notre possession pour dépasser le *statu quo*.

Après une Synthèse qui permettra d'exposer le contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport, les chapitres suivants offrent un inventaire des retombées économiques de l'enseignement et de ses répercussions sociales plus générales pour l'individu et la collectivité, en une manière de plaider en faveur du maintien des investissements publics dans l'éducation. Le rapport met ensuite l'accent sur les principaux leviers que l'on peut actionner pour mieux optimiser les ressources investies dans l'enseignement, à savoir : gérer et répartir les financements alloués aux établissements scolaires de façon à en tirer le maximum ; rechercher l'équité en même temps que les gains d'efficience ; planifier, suivre et évaluer l'utilisation efficace des financements alloués aux établissements scolaires.

Le chapitre 1 est consacré à *L'importance du capital humain dans les résultats économiques*. Le renforcement du capital humain à travers l'enseignement figure en bonne place parmi les priorités de politique structurelle de nombreux pays telles que l'OCDE a pu les identifier. L'enseignement de qualité suppose d'investir dans la durée pour faire acquérir aux individus des connaissances, des compétences et des aptitudes, avec à la clé des gains de productivité, de salaire et de qualité de vie pour chacun. Au niveau macroéconomique, la présence d'une population active instruite est un facteur déterminant pour stimuler la productivité globale, l'innovation et la croissance économique à long terme. Le chapitre passe en revue les éléments empiriques démontrant l'existence d'un lien entre le capital humain et les résultats économiques et propose un indicateur amélioré pour mesurer ce capital humain, comprenant à la fois une dimension qualitative et une dimension quantitative et construit à partir de données du PISA et de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC). Il ressort de l'analyse que le renforcement du capital humain (en particulier du point de vue qualitatif) pourrait générer d'appréciables gains de productivité à long terme, même si ses effets mettront peut-être plus de temps à se matérialiser que ceux d'autres mesures de politique publique.

Le chapitre 2 va au-delà des retombées économiques de l'enseignement pour se tourner vers *Les retombées de l'éducation sur le plan social au sens large, pour l'individu et pour la collectivité*. L'enseignement de qualité est rentable pour les individus, les groupes humains et la collectivité, au-delà de la seule dimension économique. Les individus mieux instruits vivent plus longtemps et en meilleure santé. Ils s'investissent davantage dans la vie civique et s'engagent plus volontiers en faveur du bien-être de tous. Inscrit dans la durée, l'enseignement de qualité est profitable aux groupes humains également. Il est à même de les rendre plus résilients face aux situations d'urgence, comme la pandémie de COVID-19, et plus aptes à aller au-devant des défis émergents, tels que le changement climatique. L'éducation peut en outre aider la société à trouver des solutions originales pour s'adapter au changement et à tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités qui s'offrent à elle, par exemple avec la transformation numérique. Les retombées de l'éducation sur le plan social au sens large se matérialisent par conséquent à la fois au niveau individuel (jouir d'une meilleure santé, offrir de meilleures perspectives à ses enfants, par exemple) et au niveau collectif, dans la mesure où les retombées à caractère individuel entraînent des externalités positives et rejaillissent sur la société dans son ensemble.

Le chapitre 3 *Gouvernance et répartition des financements alloués aux établissements scolaires* passe quant à lui en revue les solutions à retenir pour investir dans l'éducation de manière avisée. Nous y verrons comment les dispositifs de gouvernance et les mécanismes d'affectation des fonds peuvent contribuer à une répartition efficiente et équitable des ressources entre les établissements scolaires. Une fois les systèmes scolaires dotés d'une enveloppe globale suffisante, il est important d'employer les ressources là où il y en a le plus besoin. Ce chapitre sera consacré à l'étude d'approches systémiques permettant de

gérer, dans sa complexité, la gouvernance du financement des établissements scolaires dans un contexte de décentralisation budgétaire et d'autonomisation des établissements. Il y sera également présenté une série de questions auxquelles les systèmes d'enseignement doivent apporter une réponse lorsqu'ils définissent des mécanismes d'allocation des fonds, en soulignant au passage l'intérêt que peut présenter l'utilisation de formules de financement en fonction des besoins. Enfin, ce chapitre soulignera l'importance de cadres réglementaires adaptés, en ce qui concerne l'octroi de fonds publics à des prestataires privés, pour éviter des conséquences indésirables ou préjudiciables au regard de l'équité.

Le chapitre 4 sera consacré au défi consistant à *Mettre le financement des établissements scolaires au service de l'efficacité et de l'équité dans l'enseignement*. La plupart des pays s'efforcent d'améliorer l'accessibilité, la qualité, l'équité et l'efficacité de leurs systèmes d'enseignement. La poursuite simultanée de ces objectifs pose toutefois un réel défi aux responsables de l'élaboration des politiques. La recherche de l'équité et celle de l'efficacité dans l'enseignement ont souvent été présentées comme incompatibles sur le plan de l'allocation des ressources. Pourtant, l'une et l'autre peuvent aller de pair, et nous verrons dans ce chapitre comment les concilier à travers l'examen d'éléments et de mesures prometteuses, relevés dans les pays de l'OCDE et organisés autour de quatre axes : investir dans des services d'EAJE de qualité, investir dans le niveau de qualité des enseignants, réduire l'échec scolaire et adapter l'offre scolaire et les réseaux scolaires à l'évolution des attentes.

Le chapitre 5 aura pour objet *La planification et le suivi de l'utilisation des financements des établissements scolaires à l'appui de l'équité et de l'amélioration des résultats*. Il est indispensable de planifier, suivre et évaluer les dépenses d'éducation pour optimiser les ressources et définir des budgets financièrement viables venant à l'appui d'un enseignement de qualité et répondant aux priorités retenues. Nous verrons dans ce chapitre comment les autorités éducatives et financières peuvent collaborer afin de faire concorder les procédures de planification budgétaire et les priorités stratégiques de l'éducation. Y seront présentées par ailleurs des études de cas de pays de l'OCDE qui sont parvenus à mettre les évaluations, les examens des dépenses et les processus de suivi au service d'une utilisation plus efficace des fonds alloués aux établissements scolaires.

# Synthèse

Le 16 février 2022, le Secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, a ouvert un *Séminaire de haut niveau sur l'optimisation des ressources dans l'enseignement scolaire au lendemain de la pandémie de COVID-19* qui a réuni, à distance, des responsables de haut niveau des ministères de l'Éducation et leurs homologues des ministères des Finances, dont plusieurs ministres adjoints et directeurs généraux. Cette rencontre, organisée à l'initiative des autorités françaises, s'est tenue sous les auspices de la Direction de l'éducation et des compétences et du Département des affaires économiques de l'OCDE, d'une part, et du gouvernement français, d'autre part.

## **Les pays de l'OCDE, sortis lourdement endettés de la pandémie de COVID-19, doivent aux jeunes générations d'investir pour leur avenir...**

L'idée de ce séminaire de haut niveau est née du constat que les pays, sortis lourdement endettés de la pandémie de COVID-19, après avoir dépensé des milliards de dollars pour soutenir les systèmes de santé et l'économie, doivent aux générations futures d'investir pour leur avenir de manière à compenser les dettes contractées.

Le fait est que, pour contrer la crise liée au COVID-19, les pays de l'OCDE ont rapidement mobilisé des ressources budgétaires colossales. Les pouvoirs publics ont ainsi engagé des milliards pour venir en aide aux systèmes de santé publique, éviter les faillites d'entreprises et protéger les ménages des répercussions de cette crise. Le relèvement du secteur de la santé et de l'économie continuera d'accaparer des ressources substantielles au cours des prochaines années, mettant les ministères des Finances face à des choix complexes pour tenter de concilier les objectifs économiques et sociaux, de court et de moyen termes. À l'instar d'autres domaines de politique publique, l'enseignement va probablement être pressé de plus en plus instamment de contenir ses dépenses et d'arbitrer entre celles-ci dans le cadre de futures discussions d'ordre budgétaire.

Aspect positif, d'un point de vue économique, l'enseignement de qualité suppose d'investir dans la durée pour faire acquérir aux individus des connaissances, des compétences et des aptitudes bénéfiques pour la productivité, la rémunération et la qualité de vie de chacun. Au niveau macroéconomique, la présence d'une population active instruite est un facteur déterminant pour stimuler la productivité globale, l'innovation et la croissance économique à long terme. Au-delà de ces avantages économiques directs, l'enseignement génère aussi une vaste palette de retombées sociales plus générales, dont beaucoup contribuent, de manière essentielle, à rendre les individus et les sociétés plus aptes à faire face à des situations d'urgence comparables à la crise liée au COVID-19. Parmi ces retombées, on mentionnera les progrès de la santé publique et du sens civique, ainsi que la capacité de s'adapter au changement et de faire preuve de créativité face aux ruptures de normalité. Mis ensemble, ces bénéfices directs et indirects de l'instruction plaident de manière éloquent en faveur d'un soutien public à l'éducation.

## L'enseignement a toutefois été mis à rude épreuve par la pandémie, et la question se pose maintenant de savoir comment profiter de cette crise pour repenser les systèmes éducatifs et les adapter à l'avenir...

L'enseignement a toutefois été mis à rude épreuve par la pandémie et se trouve désormais aux prises avec différents problèmes, hérités du passé ou d'apparition plus récente (OCDE, 2021<sup>[1]</sup>) (de la Maisonneuve, Egert et Turner, 2022<sup>[2]</sup>).

Bien souvent, les fermetures en bloc d'établissements scolaires décidées au cours des premières phases de la pandémie ont porté préjudice aux élèves les plus défavorisés et ont ainsi mis en lumière et accentué des problèmes tenaces d'équité. La pandémie est d'autre part venue souligner d'importantes carences de l'enseignement tel qu'il était dispensé par le passé à en juger au nombre de jeunes et d'adultes, dépourvus du moindre esprit critique et de la plus élémentaire connaissance des médias, qui ont cédé aux sirènes de la désinformation et se sont laissé manipuler par des théories complotistes. Enfin, et surtout, la pandémie a révélé l'importance de la fonction de socialisation assurée par l'enseignement et la nécessité de pourvoir non seulement au développement cognitif des élèves, mais aussi à l'acquisition d'un ensemble de compétences sociales et émotionnelles, de valeurs et d'attitudes qui les aideront à s'épanouir malgré des circonstances contraires.

Les élèves n'ont pas été la seule partie prenante de l'enseignement à avoir souffert de la crise. Pendant la pandémie, les enseignants n'ont pas ménagé leurs peines afin de maintenir un minimum de continuité pédagogique pour leurs classes : ils ont pris le temps de se former à l'utilisation des technologies numériques, ont répondu à de nouvelles sollicitations, apportant par exemple un soutien socioémotionnel à leurs élèves, et ont mis au point des stratégies pour aider ceux qui perdaient pied à rattraper leur retard. Or leur propre bien-être est devenu un sujet de préoccupation, car beaucoup sont ressortis de cette crise épuisés par deux années de cours en dents de scie, de charge de travail écrasante et d'exposition au virus, à telle enseigne que certains ont quitté la profession et contribué ainsi aux pénuries d'enseignants que l'on déplore dans plus d'un pays.

Avec le retour à une certaine normalité au début de l'année 2022, les responsables des politiques d'enseignement, partout dans le monde, réfléchissaient au moyen d'utiliser la crise comme point de départ d'une réforme des systèmes d'enseignement destinée à les adapter au monde de demain et accroître leur efficacité.

## Cette réflexion s'inscrit dans un contexte de pressions croissantes poussant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques...

L'optimisation des dépenses et la recherche d'efficacité deviennent des impératifs pressants en prévision des nombreuses demandes concurrentes dont les budgets publics vont faire l'objet dans les années à venir. D'ailleurs, le *Séminaire de haut niveau sur l'optimisation des ressources dans l'enseignement scolaire au lendemain de la pandémie de COVID-19* s'est tenu le 16 février 2022, au moment où les pays tournaient le dos à la crise sanitaire, et où les grandes priorités des pouvoirs publics en matière de dépenses touchaient à la reprise économique, aux soins de santé, au vieillissement démographique et à la transition verte. Le contexte budgétaire, déjà tendu alors, est devenu critique moins d'une semaine plus tard avec le déclenchement de la guerre d'agression de la Russie contre de l'Ukraine, le 24 février, et ses répercussions économiques, sociales et géopolitiques. Sept mois après, il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que ce choc exogène aura des conséquences durables sur l'économie mondiale et sur les pays de l'OCDE.

Dans ses *Perspectives économiques* de septembre 2022, l'OCDE a passé en revue quelques-unes des conséquences, à court et moyen termes, de la guerre en Ukraine (OCDE, 2022<sup>[3]</sup>). Tout d'abord, le conflit

et ses nombreuses ramifications ont brisé l'élan de l'économie mondiale, au moment où celle-ci se relevait de la pandémie de COVID-19. Le PIB devrait connaître une croissance au ralenti, en 2022 et 2023, dans la plupart des économies du G20. La guerre a aussi nourri l'inflation, en ce qui concerne d'abord et avant tout les prix de l'énergie, mais aussi ceux des métaux et des produits alimentaires, dont l'Ukraine était l'un des principaux exportateurs. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement, déjà fréquentes au sortir de la pandémie, se sont aggravées dans un premier temps, même s'il semble que les points de blocage tendent désormais à se résorber. Si l'on y ajoute le triplement des prix de l'énergie au cours de l'année écoulée et la possibilité d'une crise énergétique en Europe durant l'hiver 2022-23, cette situation pourrait saper l'activité industrielle et entretenir l'inflation, surtout en ce qui concerne les secteurs énergivores. Dans le même temps, le découplage de la croissance des salaires nominaux et de l'inflation et l'augmentation des taux d'intérêt décidée pour contenir cette dernière entament le revenu disponible réel des ménages dans de nombreuses économies de l'OCDE et, par là même, mettent un frein à la consommation privée.

Ces phénomènes récents pourraient avoir des conséquences durables non seulement pour les économies de l'OCDE, mais aussi pour les budgets publics, comme indiqué dans plusieurs rapports et documents d'analyse produits dernièrement (Rogoff, 2022<sup>[4]</sup> ; OCDE, 2022<sup>[3]</sup>) :

- D'abord, il faut s'attendre à ce que la panne de la croissance économique dans de nombreux pays de l'OCDE entraîne une baisse des recettes budgétaires, à moins que les rentrées supplémentaires générées par la hausse de l'inflation ne soient plus élevées que prévu et suffisent à compenser le ralentissement de l'activité (OCDE, 2022<sup>[3]</sup>). Cette baisse des recettes, si elle devait avoir lieu, creuserait les déficits publics et alourdirait la charge de la dette publique.
- En effet, les relèvements de taux d'intérêt destinés à enrayer la poussée inflationniste se traduisent par une augmentation du service de la dette.
- La flambée des prix sur les marchés de l'énergie et certains produits de base, d'autre part, va exiger une intervention des pouvoirs publics pour atténuer les conséquences immédiates d'un renchérissement de l'alimentation et de l'énergie chez les consommateurs et les entreprises. En septembre 2022, l'OCDE notait que de grands pays européens avaient d'ores et déjà dévoilé plusieurs plans d'aide successifs, représentant ensemble 2 % du PIB, sinon davantage, qu'ils allaient probablement maintenir en vigueur une bonne partie de l'année 2023, et peut-être même au-delà. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont ainsi annoncé l'instauration de mesures de soutien supplémentaires pour l'année à venir (OCDE, 2022<sup>[3]</sup>).
- S'agissant de l'énergie, la guerre en Ukraine et ses ramifications ont révélé combien les économies européennes étaient dépendantes de la Russie pour leurs approvisionnements. Le changement climatique (GIEC, 2022<sup>[5]</sup>), conjugué à l'assèchement brutal des exportations russes, contraint aujourd'hui les gouvernements des pays de l'OCDE, en Europe en particulier, à opérer leur transition énergétique à marche forcée. Il leur faut pour cela investir en faveur des énergies vertes et de la sobriété énergétique, et miser en particulier sur les énergies propres, les modes transports plus écologiques et l'efficacité énergétique des bâtiments. Des dépenses publiques seront nécessaires pour faire avancer, soutenir et encourager la transition énergétique, par exemple en ce qui concerne la rénovation des bâtiments publics, l'énergie bas carbone et les infrastructures de transport, et stimuler les investissements privés par des incitations fiscales ou des aides financières (Agence internationale de l'énergie, 2022<sup>[6]</sup>).
- Dans l'industrie, les graves perturbations des chaînes d'approvisionnement durant la pandémie et depuis l'invasion de l'Ukraine ont ouvert un débat sur la relocalisation de certaines activités stratégiques (fabrication de produits pharmaceutiques ou de semi-conducteurs, par exemple) dans les économies avancées. Les tenants de cette relocalisation invoquent la nécessité de rendre les chaînes d'approvisionnement plus résilientes face aux chocs externes, quand leurs contradicteurs font observer qu'une telle réorganisation demande du temps, qu'elle est onéreuse et que les mouvements de démondialisation ne sont pas non plus exempts de risques pour la stabilité

géopolitique (Rogoff, 2022<sup>[4]</sup>). En tout état de cause, ce choix aurait vraisemblablement un coût pour les finances publiques.

- D'autre part, les dépenses militaires et de défense retrouvent un caractère prioritaire dans les budgets publics après plusieurs décennies de recul depuis la fin de la Guerre froide en 1990. Il apparaît aujourd'hui que les dépenses militaires repartent à la hausse avec l'évolution du contexte géopolitique (Clements et Gupta, 2022<sup>[7]</sup>) (OTAN, 2022<sup>[8]</sup>).
- Enfin, et surtout, on peut s'attendre à ce que les dépenses sociales restent un poste prioritaire dans les budgets publics afin d'atténuer les conséquences du ralentissement de l'activité économique pour les travailleurs et faire face à la crise des réfugiés.

Pris ensemble, tous ces facteurs pourraient se traduire par une concurrence accrue autour des fonds publics et un environnement budgétaire plus tendu. Clement et Gupta montrent à quel point la situation qui se présente aux responsables publics est délicate dans un contexte d'assainissement budgétaire au sortir de la crise du COVID-19. Ils font valoir que « *la marge de progression des prélèvements dans les économies (avancées) est nulle (...) on pourrait envisager de contenir la croissance des dépenses de santé liées à l'âge et des dépenses de retraite, mais au prix de réformes difficiles, au point de vue politique, qui déplairont à une catégorie d'électeurs prépondérante. Une autre option consisterait à économiser des ressources en rognant sur des programmes relativement peu efficaces. Là aussi, cependant, la solution serait difficile à mettre en œuvre* » (Clements et Gupta, 2022<sup>[7]</sup>). Rogoff pose un diagnostic analogue : « *à l'heure où semblent se tarir les dividendes de la paix qui ont longtemps contribué à financer des dépenses sociales plus élevées, le rééquilibrage des priorités budgétaires pourrait tenir de la gageure, même pour les économies avancées* » (Rogoff, 2022<sup>[4]</sup>).

Dans un tel contexte, la recherche de gains d'efficacité dans les dépenses publiques est aussi opportune que pertinente.

## La recherche d'efficacité s'imposera aussi dans l'enseignement

Eu égard aux nombreux bienfaits apportés à l'économie et à la société au sens large, l'investissement dans l'enseignement devrait conserver un rôle essentiel dans le cadre de la reprise économique et sociale après la crise sanitaire. La preuve en est que le Parlement européen a préconisé aux États membres de l'UE de lui consacrer au moins 10 % des fonds alloués au plan de relance *NextGenerationEU* et à d'autres programmes analogues (Parlement européen, 2021<sup>[9]</sup>).

En présence de priorités de dépenses concurrentes et dans un contexte d'assainissement des finances publiques, l'optimisation de l'emploi des ressources devient un impératif d'autant plus pressant. Il est probable que les responsables de tous les secteurs d'action publique, enseignement compris, seront mis en demeure de dépenser l'argent public avec plus d'efficacité au cours des prochaines années. Les ministères de l'Éducation devront être en mesure de défendre les investissements dans l'éducation, d'apporter la preuve de leur utilisation efficace des ressources et de chercher des moyens d'optimiser l'utilisation de ces ressources. Se préparer aux suites de la crise liée au COVID-19 et de l'invasion russe en Ukraine exigera de tirer parti d'innovations réussies révélées par la pandémie et de redéfinir les priorités de l'enseignement autour des domaines où les investissements apporteront la plus forte valeur ajoutée.

Le présent rapport *Optimiser l'utilisation des ressources dans l'éducation : Investissements judicieux, résultats de qualité, égalité des chances* a pour objet d'éclairer quelques-uns des choix auxquels les responsables politiques seront confrontés dans un avenir proche. Il est nécessaire de mieux appréhender les différents avantages, pour l'économie, mais aussi pour la société, que les investissements dans une éducation de qualité peuvent apporter et, par conséquent, de savoir comment cultiver l'excellence et l'équité dans l'offre éducative, indépendamment des situations personnelles. Il faut pour cela repenser la manière dont les investissements dans l'éducation sont canalisés pour qu'ils aillent là où ils produiront le

plus d'effet, et entreprendre une évaluation plus systématique des politiques en vigueur dans le domaine de l'enseignement. Il ressort en effet d'études comparatives internationales qu'il ne suffit pas de consacrer à l'enseignement un budget important pour obtenir de meilleurs résultats, mais que, au-delà d'un certain niveau d'investissement, la réussite de tous les élèves dépend en premier lieu de la capacité d'affecter les ressources là où elles seront le plus utiles.

L'allocation optimale des ressources passe par une réflexion constante sur les priorités pédagogiques et par des mesures qui soient en prise avec les mécanismes de gouvernance en place aux différents niveaux du système scolaire. Pour que de telles mesures soient correctement mises en œuvre, il convient de les définir avec soin, de les entourer d'une bonne communication et de s'assurer le concours des différentes parties prenantes. Les ministères de l'Éducation sont les mieux à même de relever ces défis, d'articuler les stratégies de financement aux priorités d'enseignement et de nouer des partenariats forts pour travailler à cette tâche. Les ministères des Finances, pour leur part, peuvent jouer un rôle déterminant s'ils apportent aux ministères de l'Éducation les talents d'experts qui leur seront utiles dans le cadre de la procédure budgétaire, notamment pour repérer les possibles gains d'efficacité à réaliser et veiller à l'intégrité de cette procédure. À l'heure où les budgets sont placés sous haute surveillance, un resserrement de la collaboration entre les deux ministères s'impose plus que jamais.

En parallèle à la collaboration intersectorielle, les pays peuvent aussi beaucoup apprendre les uns des autres, ainsi que dans le cadre d'une coopération internationale, pour faire des choix de dépenses judicieux dans le domaine de l'enseignement. Le présent rapport ouvre quelques pistes intéressantes et met en vedette des exemples de mesures dont les responsables de la formulation des politiques pourraient s'inspirer utilement pour faire progresser l'équité et l'efficacité dans leur système d'enseignement et relever les principaux défis auxquels ils font face.

## Références

- Agence internationale de l'énergie (2022), *World Energy Investment 2022*, [6]  
<https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2022> (consulté le 24 octobre 2022).
- Clements, B. et S. Gupta (2022), *The Global Implications of the War in Ukraine on Military and Other Spending | Center for Global Development | Ideas to Action*, [7]  
<https://www.cgdev.org/blog/global-implications-ukraine-war-military-and-other-spending>  
 (consulté le 24 octobre 2022).
- de la Maisonneuve, C., B. Egert et D. Turner (2022), « Quantifying the macroeconomic impact of COVID-19-related school closures through the human capital channel », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* 1729, [2]  
[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2022\)30&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2022)30&docLanguage=en) (consulté le 25 octobre 2022).
- GIEC (2022), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [5]  
 Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781009157896.013>.
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2022 : Payer le prix de la guerre*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4c8d9c61-fr>. [3]
- OCDE (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, Éditions OCDE, [1]  
 Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>.

- OTAN (2022), *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2022)*, [8]  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-fr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-fr.pdf)  
(consulté le 24 octobre 2022).
- Parlement européen (2021), *Textes adoptés - L'incidence de la COVID-19 sur la jeunesse et le sport - Mercredi 10 février 2021*, [9]  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0045\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0045_FR.html) (consulté le 16 octobre 2022).
- Rogoff, K. (2022), *The Long-lasting Economic Shock of War*, [4]  
<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/the-long-lasting-economic-shock-of-war> (consulté le 23 octobre 2022).

# 1 L'importance du capital humain pour la performance économique

---

Le capital humain est largement considéré comme un intrant fondamental dans la théorie de la croissance. En outre, les recommandations visant à stimuler le capital humain figurent en bonne place parmi les priorités de politique structurelle identifiées par l'OCDE pour un certain nombre de pays. Cependant, les preuves empiriques établissant un lien entre le capital humain et les résultats macroéconomiques posent problème. Ce chapitre donne d'abord un aperçu du rôle du capital humain dans la performance économique et passe en revue les données existantes sur le sujet. Il présente ensuite une nouvelle mesure du capital humain basée sur les enquêtes de données de l'OCDE sur l'éducation, qui intègre mieux les dimensions tant qualitatives que quantitatives. S'appuyant sur la mesure proposée du capital humain, ce chapitre suggère des possibilités importantes de gains de productivité à long terme liés au capital humain, avec un potentiel d'amélioration plus important pour la composante qualitative que pour la composante quantitative, bien que les temps de retour soient généralement beaucoup plus longs que pour d'autres politiques de stimulation de la productivité.

---

## Introduction

La réponse budgétaire des pays de l'OCDE au COVID-19 a été rapide. Dans toute la zone OCDE, des milliards de dollars ont été engagés pour soutenir les systèmes de santé publique, prévenir les défaillances massives d'entreprises et protéger les ménages de l'impact de la crise. Sur la période 2020-2021, les dépenses supplémentaires (ou le manque à gagner) des pays membres ont avoisiné les 10 % de leur Produit Intérieur Brut (PIB) en moyenne, avec de grandes disparités d'un pays à l'autre (IMF, 2022<sup>[1]</sup>). L'aide au secteur de la santé s'est élevée en moyenne à 1.5 % de leur PIB. Les ratios de dette publique en 2023 devraient dépasser les niveaux de 2019 de manière très substantielle (de 15 points de pourcentage dans l'économie médiane de l'OCDE) (OECD, 2022<sup>[2]</sup>). Un ajustement à moyen terme sera nécessaire compte tenu des pressions sur les finances publiques attendues à l'avenir du fait des tendances à long terme que sont notamment le vieillissement des populations (Guillemette and Turner, 2021<sup>[3]</sup>) et le changement climatique. Stimuler la croissance permettra de réduire les ratios dette/PIB. Cependant, les développements plus récents liés aux conséquences de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine sont susceptibles de grever davantage les finances publiques. Alors que la stagnation de la croissance économique réduira les recettes budgétaires, une augmentation des dépenses est attendue dans de nombreux pays de l'OCDE : la flambée des coûts de l'énergie appelle des efforts pour soutenir les ménages et les petites entreprises, la hausse des taux d'intérêt pèse sur la dette publique et les dépenses de défense deviennent une nouvelle priorité dans le nouveau contexte géopolitique (OECD, 2022<sup>[4]</sup>; NATO, 2022<sup>[5]</sup>).

Des ressources publiques substantielles continueront d'être nécessaires pour soutenir plus encore le secteur de la santé, pour faire face aux conséquences de la nouvelle situation géopolitique et pour accélérer les transitions verte et énergétique en vue de limiter le changement climatique et de renforcer la souveraineté énergétique. Les ministères des Finances auront donc à faire face à des choix complexes et des priorités budgétaires concurrentes dans leur recherche d'équilibre entre les objectifs économiques, géopolitiques, environnementaux et sociaux à court et à long terme. Dans ce contexte, il apparaît pertinent de se livrer à une évaluation critique de l'importance des différents piliers de la croissance économique, et plus particulièrement de celle de l'éducation, pour les résultats économiques.

D'un point de vue économique, une éducation de qualité pérenne représente un investissement à long terme dans le savoir, les aptitudes et les compétences des individus, qui engendre une augmentation de la productivité, des revenus et de la qualité de vie de la population. Au niveau macroéconomique, une main-d'œuvre bien formée est un facteur déterminant pour élever la productivité globale, stimuler l'innovation et dynamiser la croissance économique à long terme. Pour autant, ces retombées économiques ne sont pas toujours faciles à mesurer, en partie en raison des contraintes liées aux données.

Le capital humain est largement considéré comme un intrant fondamental dans la littérature théorique sur la croissance<sup>1</sup>. De plus, le renforcement du capital humain figure en bonne place parmi les priorités de politique structurelle identifiées par l'OCDE pour un grand nombre de pays (OECD, 2021<sup>[6]</sup>). Cependant, en dépit de l'importance soulignée de cette composante tant dans la théorie économique que dans la pratique stratégique, les preuves empiriques de la relation entre capital humain et résultats économiques, en particulier au niveau macroéconomique, posent souci.

Ce chapitre propose un bref aperçu du rôle du capital humain dans la performance économique, étayé par des données microéconomiques et macroéconomiques, et se conclut par l'exposé succinct d'une nouvelle proposition de mesure du capital humain, qui intègre mieux les dimensions qualitative et quantitative en tirant profit des données de l'OCDE issues du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et de l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC). L'intégration de cette nouvelle mesure du capital humain dans le cadre standard de l'OCDE pour l'évaluation des réformes structurelles laisse entrevoir des possibilités importantes de gains de productivité à long terme liés au capital humain, avec un potentiel d'amélioration plus important pour la composante qualitative que pour la composante

quantitative, bien que les temps de retour soient généralement beaucoup plus longs que pour d'autres politiques de stimulation de la productivité.

Ce chapitre se décompose en cinq sections :

- Il propose pour commencer un bref tour d'horizon de ce que nous apprend la littérature sur le rôle du capital humain dans les résultats économiques, et sur son importance en tant que priorité clé des politiques structurelles dans les pays de l'OCDE.
- Le chapitre se penche ensuite sur la définition du capital humain ainsi que le cadre conceptuel qui sous-tend le concept.
- Puis il examine les données microéconomiques empiriques disponibles sur les taux de rendement de l'éducation pour les individus, en termes à la fois de primes d'employabilité et d'effets d'équilibre.
- Dans sa quatrième section, le chapitre s'intéresse aux données macroéconomiques empiriques découlant de la décomposition de la croissance et des analyses de régression transnationales.
- Enfin, il propose une nouvelle mesure du capital humain basée sur les données PISA et PIAAC de l'OCDE et les années moyennes de scolarité, et examine les effets de cette nouvelle mesure du capital humain sur la productivité multifactorielle.

## Le capital humain compte parmi les principales priorités de politique structurelle identifiées par l'OCDE

### ***Dans ses examens économiques des pays membres et non membres de l'OCDE, l'Organisation ne cesse de pointer l'éducation et le développement des compétences comme une priorité essentielle des politiques structurelles***

Le renforcement du capital humain est l'une des principales priorités de politique structurelle recommandée par l'OCDE pour un grand nombre de pays membres et non membres (OECD, 2021<sup>[6]</sup>) et (Graphique 1.1). Dans l'un comme dans l'autre cas, les mesures visant l'éducation et le développement des compétences se classent au 2<sup>e</sup> rang des priorités stratégiques les plus recommandées, derrière la réforme des marchés de produits. En outre, les recommandations concernent tous les niveaux de l'enseignement formel et de la formation sur le lieu de travail (Graphique 1.2) :

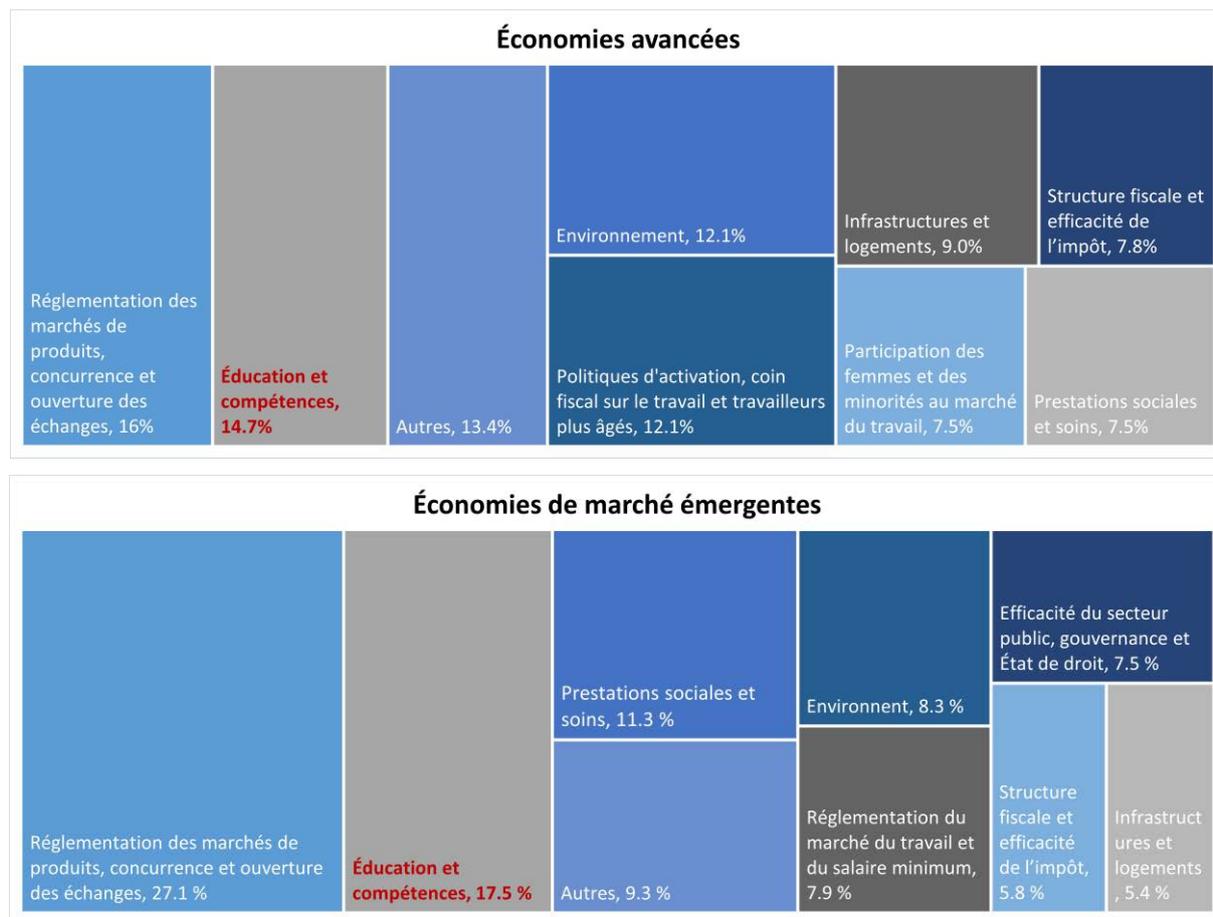
- **Développer la qualité de l'accueil des enfants en âge préscolaire.** L'expérience montre que l'éducation et l'accueil du jeune enfant jouent un rôle fondamental pour le développement de ses compétences et de son apprentissage futur. Ceci est particulièrement vrai pour les enfants issus de milieux défavorisés (OECD, 2018<sup>[7]</sup>). Le développement de l'enseignement préprimaire améliore le niveau d'instruction et la participation au marché du travail, et réduit la dépendance à l'égard de l'aide sociale (Braga et al., 2013<sup>[8]</sup>; Havnes and Mogstad, 2011<sup>[9]</sup>).
- **Améliorer la qualité des enseignants.** Dans les écoles, la qualité de l'enseignement est le facteur le plus important qui influe sur l'apprentissage des élèves (OECD, 2005<sup>[10]</sup>). La qualité des enseignants est un concept difficile à définir qu'il n'est pas possible de mesurer directement avec fiabilité. Elle peut néanmoins être évaluée au regard, par exemple, de la proportion d'enseignants certifiés, du score PIAAC de l'enseignant ou encore du niveau de rémunération des enseignants, variables qui ont toutes montré une relation positive avec les résultats aux tests des élèves (Hanushek, Piopiunik and Wiederhold, 2019<sup>[11]</sup>; Dolton and Marcenaro-Gutierrez, 2011<sup>[12]</sup>). Ces résultats suggèrent que la qualité des enseignants est effectivement importante, même si les mécanismes exacts en jeu restent à étudier.

- **Améliorer l'enseignement supérieur.** L'enseignement supérieur a un impact sur les revenus salariaux des diplômés. Les établissements d'enseignement supérieur qui jouissent de l'autonomie nécessaire pour gérer leurs ressources financières, les politiques du personnel et la sélection des étudiants affichent souvent de meilleurs résultats scolaires (Oliveira Martins et al., 2007<sup>[13]</sup>) .
- **Développer l'apprentissage tout au long de la vie.** Alors que la technologie évolue à un rythme soutenu, il importe que les travailleurs puissent s'adapter rapidement aux nouvelles exigences du marché du travail. Les compétences acquises dans l'enseignement formel ou dans des emplois précédents deviennent plus vite obsolètes. L'apprentissage tout au long de la vie est essentiel pour aider les travailleurs à actualiser et à élargir leurs compétences et à s'adapter au progrès technologique (OECD, 2021<sup>[14]</sup>). En moyenne dans les pays de l'OCDE, 57 % des adultes à revenu moyen et élevé participent aux dispositifs d'éducation et de formation tout au long de la vie, alors qu'ils ne sont que 35 % chez les adultes à faible revenu (OECD, 2019<sup>[15]</sup>) . Les politiques devraient s'employer à augmenter la participation des personnes à faible niveau d'instruction dans l'apprentissage tout au long de la vie. Le Danemark, la Suède et la Norvège sont parvenus à atteindre le même niveau de participation des travailleurs quel que soit leur niveau de revenu (OECD, 2019<sup>[16]</sup>) .

***Cette importance soulignée de l'éducation et du développement des compétences fait écho à ce que nous dit la théorie économique du capital humain, vu comme un moteur essentiel de la productivité.***

La place prédominante des recommandations touchant la politique éducative dans les priorités de réforme structurelle identifiées n'est pas surprenante si l'on considère les solides fondements théoriques développés sur le rôle du capital humain dans l'évolution de la productivité et des revenus. Néanmoins, les efforts pour fournir des données empiriques sur le sujet sont restés plus timides, notamment en raison des difficultés à mettre au point une mesure du capital humain à même de saisir de manière adéquate ses caractéristiques immatérielles telles que les connaissances et les compétences. Ce point est brièvement examiné dans les sections suivantes.

Graphique 1.1. Le capital humain, l'une des principales priorités de politique structurelle à mettre en œuvre



Source : Adapté de OCDE (2021<sup>[6]</sup>) Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery, <https://doi.org/10.1787/3c796721-en>, Graphique 2.

## Graphique 1.2. Recommandations concernant le capital humain

Enseignement préscolaire : développer des services d'accueil des jeunes enfants de qualité (ARG, CHE, COL, CRI, CZE, DEU, GRC, HUN, ISR, ITA, MEX, NZL, SVK, USA)	Améliorer la qualité de l'enseignement, les incitations et les possibilités d'évolution de carrière des enseignants dans le primaire et le secondaire (ARG, AUT, BRA, CHL, CRI, ESP, GRC, IDN, ISL, ISR, MEX, SWE)	Améliorer l'alignement sur les besoins du marché du travail, accroître la participation des employeurs à l'EFPP (ARG, BRA, CHL, COL, ESP, HUN, IDN, ITA, TUR)	Autre domaine prioritaire dans le primaire et le secondaire (HUN, IDN, LUX, MEX, NOR, NZL, SVN, SWE)	Autre domaine prioritaire de l'EFPP (DEU, LTU, LUX, NOR, SVK, SWE, PRT, ZAF)	
Apprentissage tout au long de la vie et compétences numériques (ARG, AUT, CHE, DEU, GBR, GRC, HUN, ITA, POL, SWE, BEL, EST, FRA)	Domaine prioritaire de l'enseignement supérieur (CHE, CRI, GRC, HUN, ISL, JPN, LVA, NOR, SVK, SVN, TUR)	Se concentrer sur les élèves et les établissements défavorisés (AUS, AUT, BRA, COL, ESP, HUN, NZL, SVK, SWE)	Développer les formations en apprentissage et augmenter la part de la formation en entreprise (ESP, ISL, ISR, LTU, MEX, POL, IRL)	Formation professionnelle (BRA, CHL, CHN, COL)	Limiter le redoublement (BRA, COL, ESP, LUX)
				Autre (AUT, CHN, MEX)	

Source : OCDE (2021<sup>[6]</sup>) Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery, <https://doi.org/10.1787/18132723>, Graphique 1.A.8.

## Le capital humain en tant que moteur de la performance économique : définition et cadre conceptuel

***La théorie économique a longtemps envisagé le capital humain comme un stock limité de connaissances et de compétences, perçu comme un facteur de production ayant un impact limité sur le PIB par habitant***

Le capital humain peut être défini au sens large comme le stock de connaissances, de compétences et de caractéristiques personnelles autres développées par les individus et dont dépend leur capacité à se montrer productifs. L'investissement dans le capital humain comprend l'investissement dans l'éducation formelle (petite enfance, système scolaire et d'enseignement supérieur formel, programmes de formation pour adultes), mais aussi dans les apprentissages informels et en cours d'emploi et l'expérience professionnelle. Une définition plus large encore étend également le concept à la santé.

La compréhension des déterminants de la croissance économique a occupé de nombreux économistes pendant plusieurs décennies. Partant d'une fonction de production agrégée standard où le produit de l'économie dépend du travail, du capital et du progrès technologique (Solow, 1956<sup>[17]</sup>), les modèles de croissance néoclassiques élargis ont ajouté le capital humain à l'équation comme facteur de production (Mankiw, Romer and Weil, 1992<sup>[18]</sup>). Dans ces modèles, la variation du produit intérieur brut par travailleur est liée à la variation du capital humain, cette dernière n'ayant toutefois qu'un impact limité dans la mesure où la capacité d'un pays à investir dans le capital humain se heurte à des contraintes naturelles (Hanushek and Woessmann, 2021<sup>[19]</sup>).

***Mais les modèles de croissance endogène ont renforcé l'intérêt pour le capital humain, en faisant valoir qu'il contribue également à la croissance à long terme de manière indirecte, par la diffusion de l'innovation et par son impact sur la PGF<sup>2</sup>***

De son côté, la littérature sur la croissance endogène soutient que la croissance est en fin de compte alimentée par l'innovation et que le capital humain est dans ce contexte essentiel pour accroître la capacité

d'innovation d'un pays (Schumpeter (2006<sup>[20]</sup>), Lucas (1988<sup>[21]</sup>), Romer (1990<sup>[22]</sup>); et Aghion et Howitt (1997<sup>[23]</sup>)). Dans ces modèles, les variations du PIB par travailleur sont liées au niveau du capital humain, ce dernier influant sur les taux de croissance à long terme. Un dernier pan de la littérature avance que le capital humain facilite la diffusion des technologies [Nelson et Phelps (1966<sup>[24]</sup>), Welch (1970<sup>[25]</sup>), et Benhabib et Spiegel (2005<sup>[26]</sup>)]. Dans ces modèles, le capital humain influe sur la croissance directement et indirectement par son impact sur la productivité globale des facteurs.

Une question clé se pose ici, celle de savoir si la relation entre le capital humain et la croissance est causale, c'est-à-dire si un capital humain supérieur génère plus de croissance, ou si une croissance plus élevée entraîne une élévation du capital humain. Cette question est essentielle dans la mesure où les responsables politiques attendent des mesures prises pour améliorer le capital humain qu'elles aient un effet positif sur la croissance à long terme. Les premières études qui se sont penchées sur le lien entre les années de scolarité et la croissance ont pu rencontrer des effets de causalité inverse (Bils and Klenow, 2000<sup>[27]</sup>; Hanushek and Woessmann, 2021<sup>[19]</sup>). En revanche, si l'on prend les performances des élèves comme mesure du capital humain, le risque d'interprétation erronée est plus faible, étant donné qu'il est peu probable qu'une croissance plus élevée entraîne de meilleures performances scolaires. La littérature académique n'a en effet observé que peu d'impact sur les performances des élèves d'une augmentation des dépenses d'éducation, et il y a donc peu de chances qu'une hausse des dépenses induites par la croissance ne modifie les performances scolaires (Hanushek and Woessmann, 2011<sup>[28]</sup>).

## Données microéconomiques empiriques sur les retombées de l'enseignement pour les individus

Dans la théorie du capital humain (Becker, 1967<sup>[29]</sup>), la poursuite d'études est vue comme une décision d'investissement optimisante qui tient compte des bénéfices futurs et des coûts de l'éducation. Bien que celle-ci induise des coûts, les rendements individuels de l'éducation peuvent être importants (Schultz, 1961<sup>[30]</sup>; Mincer, 1974<sup>[31]</sup>). Une élévation du niveau d'études est censée augmenter la productivité des individus, ce qui se traduira par de meilleurs salaires et une meilleure employabilité.

### ***Les estimations empiriques des taux de rendement de l'éducation montrent qu'un allongement de la durée des études génère des rendements positifs***

On considère généralement que la demande d'éducation dépend des incitations économiques associées aux études (Becker, 1967<sup>[29]</sup>; Freeman, 1986<sup>[32]</sup>). Le recours classique au nombre moyen d'années de scolarité (MYS) dans de nombreuses régressions de panel comme mesure indirecte du capital humain repose sur deux hypothèses : i.) que les rendements de l'éducation ne diffèrent pas entre les pays et dans le temps ; et ii.) que les rendements augmentent linéairement avec la quantité (nombre d'années) d'études. La seconde hypothèse s'appuie sur des données microéconomiques utilisant les équations salariales de Mincer selon lesquelles le logarithme du revenu est une fonction linéaire du nombre d'années d'études (et une fonction positive, mais décroissante, de l'expérience professionnelle). La spécification, baptisée du nom de Jacob Mincer (1958<sup>[33]</sup>; 1974<sup>[31]</sup>), a été décrite comme « *l'un des modèles les plus largement utilisés en économie empirique* ».

Sur cette base, les études empiriques menées à partir de la fin des années 1990 ont commencé à remettre en cause l'hypothèse de rendements linéaires des années d'études pour lui préférer celle de rendements marginaux décroissants, ceux-ci ressortant les plus élevés pour l'enseignement primaire, devant l'enseignement secondaire, et l'enseignement supérieur affichant les rendements les plus faibles. Dans une première vague d'études, l'application d'une linéarité par morceaux s'est imposée, donnant lieu à des hypothèses de rendement de 13.4 %, 10.1 % et 6.8 % pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement (Hall and Jones, 1999<sup>[34]</sup>; Caselli, 2004<sup>[35]</sup>; Feenstra, Inklaar and Timmer,

2015<sup>[36]</sup> . Dans une deuxième vague, une spécification polynomiale, préconisée par Morrisson et Murin (2013<sup>[37]</sup>) , lissait les paliers de baisse dans la forme linéaire par morceaux des rendements décroissants.

Les données les plus récentes et les plus fiables suggèrent que les rendements moyens de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur forment une courbe en U relativement à la durée de la scolarité [Psacharopoulos et Patrinos (2004<sup>[38]</sup>) ; Montenegro et Patrinos, (2014<sup>[39]</sup>) ]. La structure des rendements a des implications importantes pour les mesures du capital humain. En particulier, l'hypothèse de rendements en U, croissants ou décroissants, entraîne des variations considérables non seulement du niveau, mais aussi de la pente de la variable du capital humain.

### ***Les études procurent également des primes d'employabilité***

La poursuite d'études réduit le risque de chômage et augmente la probabilité de participation au marché du travail. La différence du risque de chômage selon le niveau d'instruction est particulièrement nette pour les jeunes, mais elle tend à se réduire avec l'âge (Blöndal, Field and Girouard, 2002<sup>[40]</sup>) . En appliquant la méthode en deux étapes de Heckman pour évaluer et corriger le biais de sélection (Heckman, 1979<sup>[41]</sup>; Heckman, Lochner and Todd, 2005<sup>[42]</sup>) , il ressort des données que la probabilité conditionnelle estimée d'emploi pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur est environ deux points de pourcentage plus élevée que celle des diplômés du secondaire supérieur (Boarini and Strauss, 2007<sup>[43]</sup>) .

### ***Mais les études microéconomiques sont dans l'incapacité d'intégrer facilement les effets d'équilibre général pour estimer l'impact macroéconomique global de nouvelles mesures***

Les études microéconomiques présentent une faiblesse en ceci qu'elles sont dans l'incapacité d'intégrer facilement les effets d'équilibre général, les rendements de l'éducation étant estimés sur la base d'éléments qui reflètent un état donné de l'économie, avec des prix et des politiques donnés. Ainsi, l'impact marginal estimé sur le revenu d'un individu peut ne pas être représentatif de l'impact macroéconomique global sur l'économie lorsqu'une nouvelle politique est appliquée à grande échelle.

## **Données macroéconomiques empiriques sur l'impact global de l'enseignement**

Si le capital humain est considéré comme un déterminant clé de la croissance dans la littérature théorique, il n'est pas facile d'observer une relation empiriquement robuste entre le capital humain et la croissance au niveau macroéconomique, ceci étant notamment lié au fait qu'il n'existe pas de définition communément admise du capital humain.

### ***Dans les études de décomposition de la croissance, la contribution du capital humain aux différences de revenus entre les pays dépend de la mesure du capital humain utilisée***

La méthodologie de la décomposition de la croissance consiste à décomposer les différences de revenus entre les pays en la variation de leurs composantes : le capital physique, le capital humain et un « résidu », la productivité globale des facteurs, qui représente le progrès technique. L'exercice exige que le revenu et ses composantes soient mesurés correctement et il est tributaire de la forme fonctionnelle supposée de la fonction de production (Flabbi and Gatti, 2018<sup>[44]</sup>) .

La contribution du capital humain aux différences de revenus entre les pays dépend de la mesure du capital humain utilisée. En s'appuyant sur le taux de scolarisation dans le secondaire, Mankiw et al. (1992<sup>[18]</sup>) en déduisent que les écarts de capital humain contribuent à hauteur de 50 % aux différences de revenus. En se basant sur la durée moyenne de scolarisation, Klenow et Rodriguez-Clare (1997<sup>[45]</sup>) en

concluent de leur côté que le capital humain ne peut expliquer que 10 à 30 % des différences de revenus. La correction de la mesure du capital humain par des indicateurs de qualité aboutit à peu près au même résultat, à savoir une contribution plus faible du capital humain aux différences de revenus (Caselli, 2004<sup>[35]</sup>). En partant de l'hypothèse d'une parfaite substituabilité des travailleurs qualifiés et non qualifiés, ces études agrègent les différents types de capital humain en une seule mesure.

La suppression de cette hypothèse de substituabilité parfaite entraîne des résultats différents (Flabbi and Gatti, 2018<sup>[44]</sup>). Jones (2016<sup>[46]</sup>) suggère de calculer des agrégats en prenant en compte les différents rendements des différentes catégories de capital humain (travailleurs qualifiés et non qualifiés) en fonction de leur rareté relative et des éventuelles complémentarités entre elles. Sur la base des mêmes données que celles utilisées par Caselli (2004<sup>[35]</sup>), il conclut que les variations du capital physique et humain peuvent entièrement expliquer les différences de production entre les pays. En supprimant non seulement l'hypothèse de substituabilité parfaite mais en utilisant également une définition plus large des compétences, Malmberg (2016<sup>[47]</sup>) affirme que le capital humain explique l'essentiel des différences de revenus entre les pays.

### ***De même, les régressions de croissance transnationales fournissent des résultats contrastés sur la relation entre les mesures quantitatives du capital humain et les résultats économiques***

Au niveau macroéconomique, les régressions de croissance transnationales fournissent des données contrastées sur la relation entre la performance économique et les mesures quantitatives du capital humain, notamment l'alphabétisation, les taux de scolarisation et les années moyennes de scolarité (Benos and Zotou, 2014<sup>[48]</sup>). Des études antérieures de l'OCDE portant sur les pays de la zone confirment la difficulté d'observer un effet positif robuste du capital humain sur le revenu par habitant ou les niveaux de productivité. Premièrement, l'inclusion d'un grand nombre de variables de contrôle dans l'analyse de régression tend à réduire la taille ou la significativité de l'effet identifié. Le capital humain peut être corrélé avec d'autres variables, en particulier celles représentant la bonne gouvernance, et peut avoir des effets indirects à travers ces variables. Inclure ces variables dans la régression est donc susceptible d'affaiblir l'effet estimé du capital humain (Fournier and Johansson, 2016<sup>[49]</sup>). D'autre part, l'utilisation d'effets fixes temporels communs semble affaiblir l'effet estimé du capital humain, celui-ci présentant une tendance temporelle similaire dans les pays de l'OCDE (Égert, 2017<sup>[50]</sup>). Enfin, l'effet estimé est sensible à la mesure du capital humain et à la méthode d'estimation (Guillemette et al., 2017<sup>[51]</sup>).

Une critique majeure faite à nombre de ces études macroéconomiques est qu'elles utilisent des mesures quantitatives du capital humain qui ne tiennent pas compte des aspects qualitatifs. Une même durée de scolarité ne signifie pas un même stock de connaissances et de compétences si la qualité de l'enseignement diffère selon le pays et évolue dans le temps. Dans une nouvelle approche documentée dans la littérature, le MYS est ajusté par les rendements de l'éducation. Cependant, les estimations disponibles des rendements de l'éducation peuvent ne pas être suffisamment fiables, surtout si elles représentent une moyenne à l'échelle des pays ou dans le temps, dans la mesure notamment où les rendements peuvent varier en raison d'autres facteurs tels que les conditions du marché du travail. De plus, le MYS, même s'il est ajusté en fonction de l'expérience professionnelle, ne tient compte ni de la formation reçue à la sortie du système d'enseignement formel ni d'une éventuelle dépréciation des compétences.

Une autre voie explicitée dans la littérature académique consiste à tenter de modéliser les dimensions quantitative et qualitative du capital humain pour expliquer les variables macroéconomiques (telles que la productivité ou le PIB par habitant) selon deux approches principales :

- Inclure une mesure de la qualité (les résultats aux tests des élèves, par exemple) et de la quantité (le MYS) en tant que variables explicatives distinctes dans les régressions de panel ou portant sur plusieurs pays (par exemple : Altinok (2007<sup>[52]</sup>) ; Hanushek et Kimko (2000<sup>[53]</sup>) ;

Hanushek et Woessmann (2012<sup>[54]</sup>) ; Fournier et Johansson (2016<sup>[49]</sup>) ; Barro et Lee (2015<sup>[55]</sup>) . Cependant, une telle approche a souvent pour résultat insatisfaisant que l'une des variables (le plus souvent celle de qualité) est dominante et l'autre est statistiquement insignifiante et quantitativement sans importance. De plus, de tels effets peuvent s'avérer fragiles si des variables de contrôle supplémentaires sont ajoutées (Fournier and Johansson, 2016<sup>[49]</sup>) .

- Une autre approche consiste à prendre une combinaison (généralement un produit ou une moyenne géométrique) du MYS et d'une variable représentant la dimension qualitative, généralement basée sur les résultats aux tests des élèves et souvent par rapport à un pays de référence (par exemple : Altinok (2007<sup>[52]</sup>) ; Fournier et Johansson (2016<sup>[49]</sup>) ; Rabiul, Ang et Madsen (2014<sup>[56]</sup>) ). La variable composite qui en résulte est parfois appelée « *années de scolarité corrigées des acquis* » (LAYS). L'une des faiblesses de ces approches est que la pondération relative des dimensions qualitative et quantitative est imposée arbitrairement au stade de l'élaboration de la variable composite (de sorte qu'en général, un pourcentage égal d'augmentation des dimensions produit le même effet sur la mesure composite).

## Une nouvelle mesure du capital humain pour améliorer l'évaluation des résultats macroéconomiques de l'enseignement

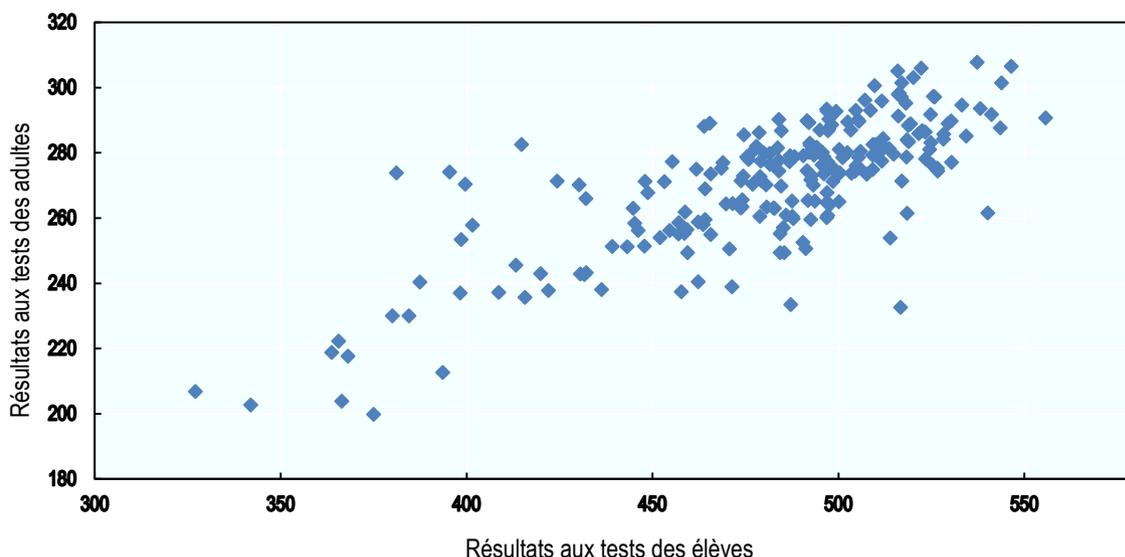
### ***Pour remédier aux lacunes des études empiriques précédentes, une nouvelle mesure du capital humain est élaborée au moyen des données PIAAC, PISA et MYS avec une prise en compte de la qualité et de la quantité de l'enseignement***

Une nouvelle mesure du stock de capital humain a été développée récemment en utilisant les données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) de l'OCDE (Égert, de la Maisonneuve and Turner, 2022<sup>[57]</sup>) . Elle vise à surmonter les problèmes inhérents à l'utilisation isolée de l'un ou l'autre programme : le PIAAC fournit une mesure des compétences pour l'ensemble de la population adulte active, mais il ne propose pas de séries chronologiques et ne couvre qu'un nombre limité de pays. Le programme PISA, en particulier lorsqu'il est associé aux résultats de tests internationaux similaires, affiche une couverture bien plus étendue de pays et de séries chronologiques, mais ne s'applique qu'aux élèves âgés de 15 ans. En outre, sur le plan conceptuel, PISA évalue la qualité de l'enseignement au primaire et au secondaire, ce qui entraîne des effets de qualité transférés, avec des retards importants, au stock de la population en âge de travailler.

L'analyse montre que les compétences à l'âge de 15 ans (évaluées par les résultats aux tests des élèves) ont une forte relation empirique avec les compétences (mesurées par le PIAAC) observées plus tard à l'âge adulte chez les mêmes cohortes (Graphique 1.3). L'analyse de régression révèle que, selon la spécification, l'élasticité des compétences des adultes spécifiques à chaque cohorte par rapport aux scores obtenus par les élèves est trois à quatre fois plus élevée que l'élasticité estimée par rapport au nombre moyen d'années de scolarité. En exploitant cette relation, une nouvelle mesure du stock de capital humain, couvrant la population en âge de travailler et reflétant à la fois la qualité et la quantité de l'enseignement, est calculée comme la moyenne pondérée par cohorte des résultats passés aux tests des élèves et du nombre moyen d'années de scolarité des cohortes actuelles.

### Graphique 1.3. Les résultats aux tests des élèves et des adultes sont corrélés

Les résultats aux tests des adultes de cohortes spécifiques ont été comparés à ceux antérieurs des élèves des mêmes cohortes (35 pays membres et partenaires de l'OCDE)



Note : Les scores aux tests des adultes de cohortes spécifiques, obtenus à partir d'enquêtes sur les compétences des adultes, sont comparés aux scores des élèves des mêmes cohortes pour les 35 pays pour lesquels les scores PIAAC et PISA sont disponibles. Les scores des tests des élèves représentent la moyenne des résultats obtenus en lecture, en mathématiques et en sciences. Les scores des tests des adultes correspondent à la moyenne des résultats obtenus en lecture, écriture, calcul et résolution de problèmes.

Source : Adapté de Égert, de La Maisonneuve and Turner (2022<sup>[57]</sup>) , « A new macroeconomic measure of human capital exploiting PISA and PIAAC », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, No. 1709, <https://doi.org/10.1787/a1046e2e-en>, Graphique 1.

StatLink  <https://stat.link/rzb32u>

### **Cette nouvelle mesure du capital humain montre une corrélation fortement significative avec la productivité multifactorielle...**

L'effet de la nouvelle mesure du capital humain est évalué à l'aide *du cadre d'évaluation quantitative des réformes structurelles* du Département des affaires économiques de l'OCDE (Égert and Gal, 2017<sup>[58]</sup>) . Le cadre quantifie l'impact des réformes structurelles sur le revenu par habitant et inclut une régression de la productivité multifactorielle (MFP). Outre le capital humain, les déterminants politiques de la MFP comprennent un indicateur de la réglementation du marché des produits, une mesure de l'intensité de l'innovation, l'ouverture commerciale (un résultat politique intermédiaire, qui reflète les politiques commerciales) et l'écart de production en tant que variable de contrôle cyclique.

Lorsqu'elle est ajoutée à la régression de séries chronologiques portant sur plusieurs pays, la nouvelle mesure du capital humain présente une corrélation fortement significative avec la MFP. Afin d'évaluer les gains potentiels de productivité résultant des améliorations apportées au capital humain, l'effet de la réduction de l'écart entre la médiane de l'OCDE et les trois pays les plus performants, pour les composantes quantitative et qualitative de la nouvelle variable du capital humain, est considéré séparément :

- On estime qu'une amélioration soutenue de 5.1 % des résultats des élèves aux tests PISA, soit l'équivalent d'une amélioration de 25.5 points entre la médiane de l'OCDE (496.2, moyenne de la République tchèque et de la Norvège en 2018) et la moyenne des trois premiers

- pays (Estonie, Japon et Corée en 2018), augmenterait la MFP de 3.4 % à 4.1 % à long terme (pour plus d'informations, voir Égert, de La Maisonneuve and Turner (2022<sup>[57]</sup>)).
- On estime qu'une augmentation soutenue du nombre moyen d'années de scolarité de 9.3 %, équivalente à une amélioration de 1.2 an entre la médiane de l'OCDE (12.7 ans, moyenne de la cohorte des 20 à 24 ans en Lituanie et en Pologne en 2020) et les trois premiers pays (Irlande, Australie et Japon), permettrait de porter la MFP de 1.8 % à 2.2 % à long terme (Égert, de la Maisonneuve and Turner, 2022<sup>[57]</sup>).

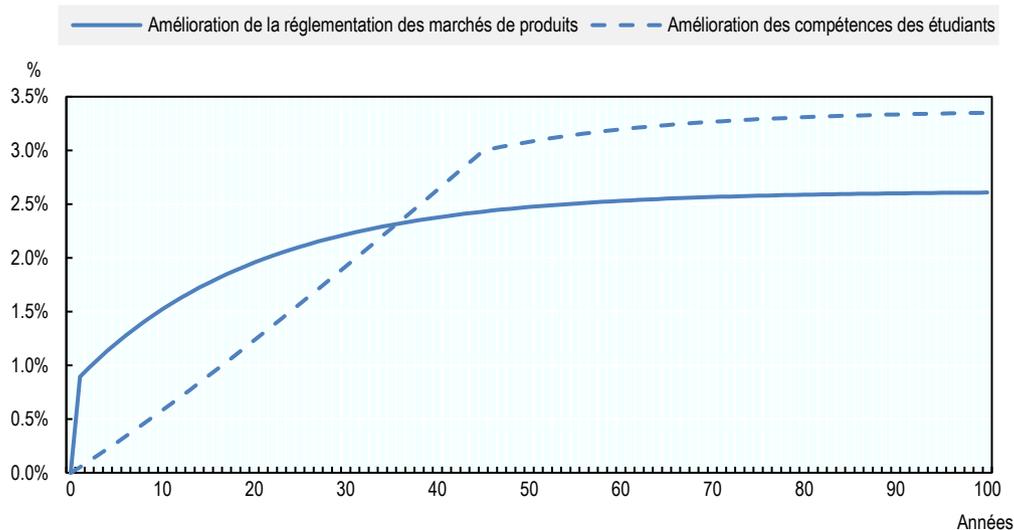
***... et des gains de productivité potentiels nettement plus importants grâce à l'amélioration de la qualité du capital humain plutôt que de sa quantité***

Ces calculs stylisés suggèrent que la réserve de gains de productivité est beaucoup plus importante grâce aux améliorations de la composante qualitative plutôt que quantitative du capital humain. De plus, l'ampleur de ces gains potentiels en termes de MFP est relativement comparable à une amélioration standardisée similaire de la réglementation des marchés de produits, qui, avec le capital humain, sont les catégories de réformes où les recommandations de l'OCDE sont les plus concentrées (Graphique 1.1). Une amélioration de même ampleur de l'indicateur de réglementation des marchés des produits de l'OCDE (égale à la différence entre la médiane de l'OCDE et les trois pays les plus performants) génère une augmentation à long terme de la MFP de 2.6 % (pour plus d'informations, voir Égert, de La Maisonneuve and Turner (2022<sup>[57]</sup>)).

***Cependant, si une amélioration des compétences des étudiants a des répercussions à long terme globalement similaires sur la productivité multifactorielle que l'amélioration de la réglementation des marchés de produits, cela peut prendre quatre décennies pour que ces répercussions soient pleinement visibles.***

Il existe toutefois des laps de temps inhabituellement longs entre les politiques qui affectent les compétences des élèves de la scolarité obligatoire et leur effet macroéconomique à long terme. Les calculs présentés ici supposent que toutes les améliorations sont soutenues dans les cohortes successives d'élèves. Mais cela demande ensuite près de 50 ans avant que ces cohortes d'étudiants n'apparaissent pleinement dans toutes les cohortes de la population en âge de travailler. Puis, un délai supplémentaire est nécessaire avant que cette montée en compétence ne se reflète pleinement dans la MFP. Pour expliquer ces délais allongés, l'effet d'une politique qui génère une amélioration soutenue des compétences des élèves peut être comparé à celui d'une politique qui entraîne une amélioration progressive de la réglementation des marchés des produits (dans les deux cas, le choc est là encore calibré pour combler l'écart entre la médiane et les trois pays les plus performants). Par conséquent, si une amélioration des compétences des étudiants a des répercussions à long terme globalement équivalentes sur la productivité multifactorielle que l'amélioration de la réglementation des marchés des produits, cela peut prendre quatre décennies pour se matérialiser (Graphique 1.4). Ces longs délais mettent ainsi en évidence l'attractivité des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie visant à améliorer le capital humain de la main-d'œuvre existante.

### Graphique 1.4. Comparaison des mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'améliorer les compétences et la concurrence sur le marché des produits



Note : Le graphique montre la réponse dynamique de la productivité multifactorielle à un choc standardisé sur les compétences des élèves et la réglementation du marché des produits. Un choc est standardisé en déterminant l'ampleur du choc comme étant la différence entre la médiane de l'OCDE et les trois pays les plus performants en termes de l'indicateur choqué (voir le texte pour plus d'informations). Pour le choc sur le capital humain on suppose que les compétences s'améliorent progressivement à mesure que les étudiants entrent dans la vie active.

Source : Adapté de Égert, de la Maisonneuve and Turner (2022<sup>[57]</sup>) , « A new macroeconomic measure of human capital exploiting PISA and PIAAC », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, No. 1709, <https://doi.org/10.1787/a1046e2e-en>, Graphique 6.

StatLink  <https://stat.link/z3xu0a>

## Messages clefs

Dans l'ensemble, cette nouvelle mesure du capital humain basée sur les données de l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) et du PISA pour rendre compte de la qualité du capital humain de manière plus fine confirme l'importance des améliorations du capital humain pour la productivité multifactorielle, et la croissance économique. Ainsi, cette analyse envoie un message fort aux responsables politiques des finances publiques pour la poursuite des investissements dans l'éducation compte tenu de l'ampleur de cet impact qui équivaut à des améliorations de la réglementation des marchés de produits à long terme.

Cette nouvelle analyse fournit également des messages importants pour les décideurs politiques en matière d'éducation, dans la mesure où elle montre des effets économiques plus forts sur la productivité multifactorielle découlant des améliorations de la qualité du capital humain par rapport aux gains en termes de niveau d'instruction et d'années moyennes de scolarité (représentant la quantité de capital humain). Pour les autorités éducatives, ces conclusions envoient un signal fort appelant à des efforts soutenus pour améliorer les performances scolaires de tous les élèves et pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de leurs systèmes éducatifs, afin de réaliser ces gains de productivité et rendements économiques potentiels.

Enfin, un troisième message important pour les responsables des finances publiques et de l'éducation concerne les délais d'amélioration du capital humain, qui mettent environ 50 ans à se concrétiser pleinement. D'une part, cela souligne l'urgence de s'attaquer aux problèmes de qualité et d'équité dans l'éducation afin de maximiser les rendements économiques. D'autre part, il souligne l'importance cruciale d'un engagement à long terme et d'un processus non partisan d'amélioration continue dans le domaine de l'éducation, car ses avantages prendront beaucoup plus de temps que l'horizon temporel des cycles électoraux pour se matérialiser.

## References

- Aghion, P. and P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press, [23]  
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:mtp:titles:0262011662>.
- Altinok, N. (2007), "Human Capital Quality and Economic Growth", *HAL, Working Papers*. [52]
- Barro, R. and J. Lee (2015), *Education Matters*, Oxford University Press, [55]  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199379231.001.0001>.
- Becker, G. (1967), *Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. [29]
- Benhabib, J. and M. Spiegel (2005), "Human Capital and Technology Diffusion", in Aghion, P. and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, [26]  
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:grochp:1-13>.
- Benos, N. and S. Zotou (2014), "Education and Economic Growth: A Meta-Regression Analysis", *World Development*, Vol. 64, pp. 669-689, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.06.034>. [48]
- Bils, M. and P. Klenow (2000), "Does Schooling Cause Growth?", *American Economic Review*, [27]  
 Vol. 90/5, pp. 1160-1183, <https://doi.org/10.1257/aer.90.5.1160>.
- Blöndal, S., S. Field and N. Girouard (2002), "Investment in Human Capital through Upper-Secondary and Tertiary Education", *OECD Economic Studies*. [40]
- Boarini, R. and H. Strauss (2007), "The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 591, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/031008650733>. [43]
- Braga, M. et al. (2013), "Educational policies in a long-run perspective", *Economic Policy*, [8]  
 Vol. 28/73, pp. 45-100, <http://www.jstor.org/stable/24029622>.
- Caselli, F. (2004), *Accounting for Cross-Country Income Differences*, [35]  
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberwo:10828>.
- Dolton, P. and O. Marcenaro-Gutierrez (2011), "If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance", *Economic Policy*, Vol. 26/65, pp. 5-55, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:oup:ecpoli:v:26:y:2011:i:65:p:5-55>. [12]
- E.A. Hanushek, S. (ed.) (2011), *The economics of international differences in educational achievement*, North Holland. [28]
- Égert, B. (2017), "Regulation, institutions and productivity: New macroeconomic evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1393, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/579ceba4-en>. [50]
- Égert, B., C. de la Maisonneuve and D. Turner (2022), "A new macroeconomic measure of human capital exploiting PISA and PIAAC: Linking education policies to productivity", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1709, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1046e2e-en>. [57]

- Égert, B. and P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d887027-en>. [58]
- Feenstra, R., R. Inklaar and M. Timmer (2015), “The Next Generation of the Penn World Table”, *American Economic Review*, Vol. 105/10, pp. 3150-3182, <https://doi.org/10.1257/aer.20130954>. [36]
- Flabbi, L. and R. Gatti (2018), *A Primer on Human Capital*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8309>. [44]
- Fournier, J. and Å. Johansson (2016), “The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1344, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f99f6b36-en>. [49]
- Guillemette, Y. et al. (2017), “A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1385, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0b8947e3-en>. [51]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2021), “The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a112307e-en>. [3]
- Hall, R. and C. Jones (1999), “Why Do Some Countries Produce So Much More Per Worker Than Others?”, *The Quarterly Journal of Economic*, Vol. 1/114, pp. 83-116. [34]
- Hanushek, E. and D. Kimko (2000), “Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations”, *American Economic Review*, Vol. 90/5, pp. 1184-1208, <https://doi.org/10.1257/aer.90.5.1184>. [53]
- Hanushek, E., M. Piopiunik and S. Wiederhold (2019), “The Value of Smarter Teachers”, *Journal of Human Resources*, Vol. 54/4, pp. 857-899, <https://doi.org/10.3368/jhr.54.4.0317.8619R1>. [11]
- Hanushek, E. and L. Woessmann (2021), “Education and Economic Growth”, in *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.651>. [19]
- Hanushek, E. and L. Woessmann (2012), “Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle”, *Journal of Development Economics*, Vol. 99/2, pp. 497-512, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.06.004>. [54]
- Havnes, T. and M. Mogstad (2011), “No Child Left Behind: Subsidized Children Care and Children’s Long-Run Outcomes”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 3, pp. 97-129. [9]
- Heckman, J. (1979), “Sample Selection Bias as a Specification Error”, *Econometrica*, Vol. 47/1, p. 153, <https://doi.org/10.2307/1912352>. [41]
- Heckman, J., L. Lochner and P. Todd (2005), “Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond”, p. 199, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w11544/w11544.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w11544/w11544.pdf) (accessed on 18 July 2022). [42]

- IMF (2022), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> (accessed on 1 October 2021). [1]
- Jones, C. (2016), “The Facts of Economic Growth”, in *Handbook of Macroeconomics*, <https://doi.org/10.1016/bs.hesmac.2016.03.002>. [46]
- Klenow, P. and A. Rodriguez-Clare (1997), “Economic growth: A review essay”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 40/3, pp. 597-617, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:moneco:v:40:y:1997:i:3:p:597-617>. [45]
- Layard, O. (ed.) (1986), *Demand for Education*, Elsevier Pubs, Amsterdam, Netherlands. [32]
- Lucas, R. (1988), “On the mechanics of economic development”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22/1, pp. 3-42, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7). [21]
- Malmberg, H. (2016), “Human Capital and Development Accounting Revisited”, *Job Market Paper*, p. 76, <https://www.economics.utoronto.ca/index.php/index/research/downloadSeminarPaper/76746> (accessed on 18 July 2022). [47]
- Mankiw, N., D. Romer and D. Weil (1992), “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107/2, pp. 407-437, <https://doi.org/10.2307/2118477>. [18]
- Mincer, J. (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, National Bureau of Economic Research, Inc, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberbk:minc74-1>. [31]
- Mincer, J. (1958), “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution”, *Journal of Political Economy*, Vol. 66/4, pp. 281-302, <http://www.jstor.org/stable/1827422>. [33]
- Montenegro, C. and H. Patrinos (2014), *Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World*, The World Bank, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7020>. [39]
- Morrisson, C. and F. Murtin (2013), “The Kuznets curve of human capital inequality: 1870–2010”, *The Journal of Economic Inequality*, Vol. 11/3, pp. 283-301, <https://doi.org/10.1007/s10888-012-9227-2>. [37]
- NATO (2022), “Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)”, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf) (accessed on 22 October 2022). [5]
- Nelson, R. and E. Phelps (1966), “Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth”, *The American Economic Review*, Vol. 56/1/2, pp. 69-75, <http://www.jstor.org/stable/1821269>. [24]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae8c39ec-en>. [4]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1, No. 111*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/62d0ca31-en>. [2]
- OECD (2021), *Economic Policy Reforms 2021 : Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c796721-en>. [6]

- OECD (2021), *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, Paris, [14]  
<https://doi.org/10.1787/0ae365b4-en>.
- OECD (2019), *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, [16]  
<https://doi.org/10.1787/aec5b059-en>.
- OECD (2019), *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*, OECD Publishing, Paris, [15]  
<https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>.
- OECD (2018), *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, [7]  
<https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>.
- OECD (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Education and Training Policy, OECD Publishing, Paris, [10]  
<https://doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- Oliveira Martins, J. et al. (2007), "The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 576, OECD Publishing, Paris, [13]  
<https://doi.org/10.1787/085530578031>.
- Psacharopoulos, G. and H. Patrinos (2004), "Returns to investment in education: a further update", *Education Economics*, Vol. 12/2, pp. 111-134, [38]  
<https://doi.org/10.1080/0964529042000239140>.
- Rabiul, I., J. Ang and J. Madsen (2014), "Quality-adjusted human capital and productivity growth", *Economic Inquiry*, Vol. 52/2, pp. 757-777, [56]  
<https://doi.org/10.1111/ecin.12052>.
- Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98/5, [22]  
 pp. S71-S102, <http://www.jstor.org/stable/2937632>.
- Schultz, T. (1961), "Investment in Human Capital", *The American Economic Review*, Vol. 51/1, [30]  
 pp. 1-17, <http://www.jstor.org/stable/1818907>.
- Schumpeter, J. (2006), *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung [The theory of economic development]*, Duncker & Humblot (original work published 1912). [20]
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70/1, p. 65, [17]  
<https://doi.org/10.2307/1884513>.
- Welch, F. (1970), "Education in Production", *Journal of Political Economy*, Vol. 78/1, pp. 35-59, [25]  
<https://doi.org/10.1086/259599>.

## Notes

<sup>1</sup>Pour une revue récente de la littérature sur la croissance économique, y compris le rôle joué par le capital humain, voir Jones (2016).

<sup>2</sup> Productivité Globale des Facteurs.

## **2 Les retombées sociales au sens large de l'éducation : l'éducation au service de l'épanouissement des individus et de la société**

---

Une éducation de qualité, qui dote les individus de compétences renforcées et plus utiles, est très efficace tant pour les individus eux-mêmes que pour les collectivités et la société, et ce, de diverses façons. Elle donne lieu à des revenus plus élevés, accroît la productivité, encourage l'innovation et soutient la croissance. Au-delà de ces effets économiques, une éducation de qualité s'accompagne aussi de vastes retombées sociales. Les individus plus instruits vivent plus longtemps et en meilleure santé. Ils s'investissent davantage dans la vie civique et s'engagent plus volontiers en faveur du bien-être de tous. Lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, une éducation de qualité aide la société à aller au-devant des enjeux émergents, comme le changement climatique, mais aussi à tirer pleinement parti des nouvelles possibilités qui s'ouvrent à elle, comme c'est le cas avec la transformation numérique. On trouvera dans ce chapitre une vue d'ensemble des retombées sociales au sens large de l'éducation. Celles-ci s'étendent sur un vaste éventail, qu'elles soient d'ordre individuel (jouir d'une meilleure santé, offrir de meilleures perspectives à ses enfants) ou qu'elles profitent à l'ensemble de la société, les premières donnant lieu à des externalités positives et rejaillissant sur la collectivité. Les retombées de l'éducation pour la société peuvent donc être considérées comme une fin en soi ou comme un moyen essentiel au service de meilleurs résultats économiques.

---

## Introduction

### ***Une éducation de qualité procure aux individus, aux collectivités et à la société des avantages nombreux et variés***

Une éducation de qualité entraîne des revenus plus élevés, accroît la productivité, encourage l'innovation et soutient la croissance. Au-delà de ces effets économiques, elle s'accompagne aussi de vastes retombées sociales. En effet, il est aujourd'hui largement établi qu'elle exerce un effet bénéfique sur la santé publique et la participation à la vie politique et qu'elle aide l'individu et la société à s'adapter au changement et à faire preuve d'inventivité face aux dérèglements. Les individus plus instruits vivent plus longtemps et en meilleure santé. Ils s'investissent davantage dans la vie civique et s'engagent plus volontiers en faveur du bien-être de tous. Lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, une éducation de qualité aide la société à aller au-devant des enjeux émergents, comme le changement climatique, mais aussi à tirer pleinement parti des nouvelles possibilités qui s'ouvrent à elle, comme c'est le cas avec la transformation numérique. Face aux situations d'urgence, telles que la pandémie de COVID-19, elle est indispensable également pour rendre les individus et la société capables de surmonter l'épreuve et favoriser une reprise durable.

Une éducation de qualité fait acquérir aux individus des compétences, des attitudes et des connaissances qui sont essentielles à leur épanouissement dans un monde interconnecté et participent à la transformation de la société et au bien-être collectif. Dans un contexte économique et social en mutation rapide, c'est la possession d'un ensemble équilibré de compétences – cognitives, socioémotionnelles et numériques – qui distingue ceux qui gardent un temps d'avance sur le cours des événements de ceux qui perdent pied. Un bon niveau de compétences à l'écrit, en mathématiques et en résolution de problèmes dans des environnements à forte composante technologique est essentiel pour tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre internet et l'utiliser de manière diversifiée et complexe, et non uniquement à des fins d'information et de communication (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Outre les compétences élémentaires, la volonté d'apprendre tout au long de la vie et d'intégrer l'apprentissage dans ses habitudes est indispensable pour continuer d'acquérir des connaissances et des compétences et s'adapter plus facilement aux changements (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). De bonnes compétences, connaissances et attitudes cognitives et socioémotionnelles favorisent aussi la santé physique et mentale tout au long de la vie (Almlund et al., 2011<sup>[3]</sup> ; Shuey et Kankaraš, 2018<sup>[4]</sup>). D'autre part, la Boussole de l'OCDE pour l'apprentissage à l'horizon 2030 met en avant un éventail de compétences transformatives susceptibles d'aider les élèves à façonner un avenir meilleur (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>) : savoir créer de la valeur nouvelle, faire face aux tensions et aux dilemmes et prendre des responsabilités, mêlant ainsi esprit critique et créativité, empathie et respect. Il ressort des données du cycle 2018 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE (PISA) que les élèves qui ont une plus grande conscience des enjeux mondiaux, une plus grande curiosité des autres cultures et une plus grande capacité à adapter leurs idées et leurs comportements face à des situations inédites ont davantage tendance à déclarer agir en faveur du bien-être collectif et du développement durable (OCDE, 2020<sup>[6]</sup>).

C'est ainsi que de nombreux systèmes éducatifs intègrent désormais à leurs programmes d'enseignement des thématiques transversales comme l'éducation à l'environnement et le développement durable (21 pays et territoires sur 37 étudiés), la citoyenneté locale et mondiale et la paix (19 sur 37), les savoirs fondamentaux et la formation tout au long de la vie (19 sur 37), et l'éducation à la santé et le bien-être (19 sur 37) (OCDE, 2020<sup>[7]</sup>)<sup>1</sup>. Les retombées de l'éducation débordent dès lors le champ des apprentissages scolaires. Dès l'école, l'éducation offre un cadre propice au bien-être des élèves, à qui elle permet également de découvrir la vie en société et d'entretenir des relations constructives avec leurs camarades, de devenir responsables et de coopérer. La pandémie a bien souligné que le rôle des systèmes éducatifs ne se limitait pas à inculquer connaissances et compétences. Au cours de cette période, les établissements scolaires, les enseignants et les systèmes éducatifs ont en effet largement contribué à

maintenir les élèves en bonne santé, à leur donner accès aux services sociaux et à leur permettre d'avoir des échanges productifs avec d'autres. Au-delà du rôle protecteur de l'école, les élèves possédant des compétences et une attitude positive à l'égard de l'instruction – marquée par exemple par le sentiment d'efficacité personnelle ou la motivation – les ont probablement aidés à ne pas prendre de retard ou à ne pas décrocher durant les périodes où les établissements scolaires étaient fermés (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). Quant aux adultes, le niveau d'instruction a fait la différence entre ceux qui sont restés investis dans leur travail et ont maintenu le lien avec les services publics ou les prestataires de santé et ceux qui ont été ou se sont sentis laissés pour compte. Les individus moins instruits ont, en effet, davantage souffert de la solitude et de l'isolement pendant la crise du COVID-19 (OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

Inscrire l'éducation dans une démarche qui appréhende le développement de l'enfant dans sa globalité et associe toute la société exige des investissements qui soient à la hauteur des bienfaits apportés à l'individu et à la société (Encadré 2.1). Ces bienfaits s'étendent sur un large éventail, de ceux à caractère individuel (jouir d'une meilleure santé, offrir de meilleures perspectives à ses enfants) à ceux qui profitent à toute la société, les premiers donnant lieu à des externalités positives et rejaillissant sur la collectivité. Les individus mieux instruits et qui ont une meilleure hygiène de vie augmentent leurs chances d'être en bonne santé et contribuent ainsi à faire diminuer le coût des soins en même temps qu'ils freinent la diffusion des maladies. Une moindre morbidité pourra, mécaniquement, se traduire par moins de dépenses sociales ou de dépenses de santé. Des citoyens mieux renseignés, qui participent davantage à la vie politique et sont à même de distinguer les faits des opinions, peuvent contribuer au bon fonctionnement des institutions publiques et de la démocratie. Une instruction de qualité est de nature à favoriser l'ascension sociale des individus, elle-même facteur de cohésion sociale, de recul des inégalités et de mobilité sociale. Ces retombées pour la société peuvent donc être considérées comme une fin en soi ou comme un moyen essentiel au service de meilleurs résultats économiques.

### Encadré 2.1. Mesurer la performance des systèmes éducatifs en appréhendant le développement de l'enfant dans son ensemble

Les pays adoptent de plus en plus une approche qui appréhende le développement de l'enfant dans son ensemble dans la mesure des résultats de leurs systèmes éducatifs, en mettant l'accent sur une série de retombées sociales.

Outre sa participation aux évaluations internationales (par ex., PISA, l'Enquête PIAAC de l'OCDE sur les compétences des adultes), le **Chili** mesure la performance de son système éducatif au moyen d'un « système de mesure de la qualité de l'éducation » (*Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* ou *Simce*). Dans le cadre du « Système d'assurance de la qualité », le *Simce* évalue le niveau des élèves dans certains domaines du programme d'études, mais aussi relativement à l'environnement scolaire et social dans lequel ils évoluent (MINEDUC, s.d.<sup>[9]</sup> ; Agencia de la Calidad de la Educacion, s.d.<sup>[10]</sup>).

En 2<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> année, les élèves sont soumis à des tests standardisés du *Simce*, par exemple en compréhension et maîtrise de l'écrit, mathématiques et sciences naturelles. Le *Simce* recueille par ailleurs des données sur les enseignants, les élèves et les parents par le biais de questionnaires destinés à l'analyse des résultats des élèves dans leur contexte global (Agencia de la Calidad de la Educacion, s.d.<sup>[10]</sup>). Il mesure les éléments fondamentaux d'un développement complet de l'enfant au moyen d'indicateurs de développement personnel et social : perception et évaluation de soi sur le plan scolaire, motivation scolaire, participation citoyenne et formation à la citoyenneté, hygiène de vie (Agencia de Calidad de la Educacion, 2019<sup>[11]</sup>).

Les données livrées par les résultats des tests du *Simce* conjugués avec ces indicateurs de développement personnel et social ont servi à la prise de décision sur l'affectation de ressources aux

équipes éducatives en difficulté. Les établissements scolaires ont été répartis en quatre catégories de performance (d'excellente à insuffisante) d'après les résultats aux tests du *Simce* et les progrès par rapport aux mesures précédentes, les indicateurs de développement personnel et social, et une série de caractéristiques des élèves (par ex., la vulnérabilité) (MINEDUC, s.d.<sup>[12]</sup>). Ces catégories ont ensuite servi, dans un premier temps, à repérer les établissements en difficulté et à déterminer ainsi ceux qui recevront les visites d'évaluation et d'orientation du « Système d'assurance de la qualité ». Dans un second temps, elles ont été utilisées pour apporter de l'aide et affecter des ressources aux établissements dans le besoin.

En **France**, le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse s'est particulièrement attaché, par le biais d'analyses et de recherches appliquées, à comprendre comment les politiques d'éducation peuvent influencer les retombées sociales de l'éducation. Certains de ces projets ont été portés en collaboration avec d'autres organes publics, dont France Stratégie, une institution autonome placée auprès de la Première ministre et chargée de mener une réflexion stratégique, et le ministère de l'Économie et des Finances. Le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse s'est particulièrement intéressé à l'inclusion, au sens large plutôt qu'à l'inclusion sociale uniquement. Il s'est ainsi interrogé sur les moyens de créer des établissements scolaires plus ouverts aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers (par ex., par des investissements supplémentaires dans les ressources humaines, la formation professionnelle des enseignants) ou de mettre en place des politiques d'éducation qui contribuent à réduire les disparités entre les sexes.

Aussi, en 2019, le ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et la Secrétaire d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations, auxquels se sont associés d'autres ministères concernés par les politiques d'éducation, ont signé une nouvelle convention pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif, pour la période 2019-2024 (Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, 2019<sup>[13]</sup>). Cinq grands axes d'intervention y sont mis en avant : i) piloter la politique d'égalité au plus près des élèves et des étudiantes et étudiants, ii) former l'ensemble des personnels à l'égalité, iii) transmettre aux jeunes une culture de l'égalité et du respect mutuel, iv) lutter contre les violences sexistes et sexuelles et v) s'orienter vers une plus grande mixité des filières de formation en permettant aux élèves, filles et garçons, une plus grande liberté dans leurs choix d'orientation (Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, 2019<sup>[13]</sup>). Le ministère a ainsi accordé une attention particulière à l'autocensure des filles tout au long de leurs parcours éducatifs, car elle retentit également sur leur inclusion dans l'économie et la société. Le programme de travail du ministère a porté, entre autres, sur l'offre d'orientation scolaire aux moments déterminants du parcours éducatif afin d'éviter l'autocensure ou les discriminations dans l'orientation des filles (et des garçons) vers certaines professions. En 2021, des modules obligatoires sur l'égalité femmes-hommes ont été introduits dans les programmes de formation initiale et de formation continue des enseignants en vue de former les esprits et de déconstruire les préjugés (Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, 2022<sup>[14]</sup>).

Ce chapitre s'intéresse donc aux bénéfices de l'éducation pour les individus, les collectivités et la société :

- Il commence par analyser la contribution d'une éducation de qualité durable à la santé et au bien-être, en s'intéressant particulièrement aux mécanismes d'influence de l'éducation sur 1) la santé, les comportements liés à la santé et l'espérance de vie (ainsi les externalités sur les pairs et les enfants), et 2) la santé mentale et le bien-être psychique.
- En un deuxième temps, il examine le rôle de l'éducation et des compétences dans la construction de sociétés plus civiques, plus solidaires et plus inclusives, en mettant l'accent sur la contribution d'une éducation de qualité 1) au service de l'engagement citoyen et de la lutte contre les comportements antisociaux dans l'intérêt des collectivités ; 2) au développement du capital social,

et plus particulièrement de la confiance ; 3) à l'équité des résultats plus tard dans la vie ; et 4) à la tolérance et à l'ouverture d'esprit des citoyens au service de sociétés plus solidaires.

- Enfin, ce chapitre s'intéresse au rôle crucial que jouent les systèmes éducatifs en aidant les individus, les collectivités et la société 1) à tirer le meilleur parti de la transformation numérique et autres nouvelles opportunités, et 2) à aller au-devant des défis qui se dessinent, dont celui du changement climatique.

## Mener une vie plus saine et plus heureuse grâce à l'éducation

### ***Les individus instruits sont en meilleure santé et vivent plus longtemps que les autres.***

Les personnes qui ont reçu une instruction solide sont généralement en meilleure santé et vivent plus longtemps que les autres (Galama, Lleras-Muney et Kippersluis, 2018<sup>[15]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). Elles sont relativement épargnées par divers problèmes (comme le surpoids, l'hypertension artérielle, les maladies cardiaques), ont une meilleure hygiène de vie (elles mangent mieux, fument moins, font davantage d'exercice) et leur espérance de vie est plus élevée.

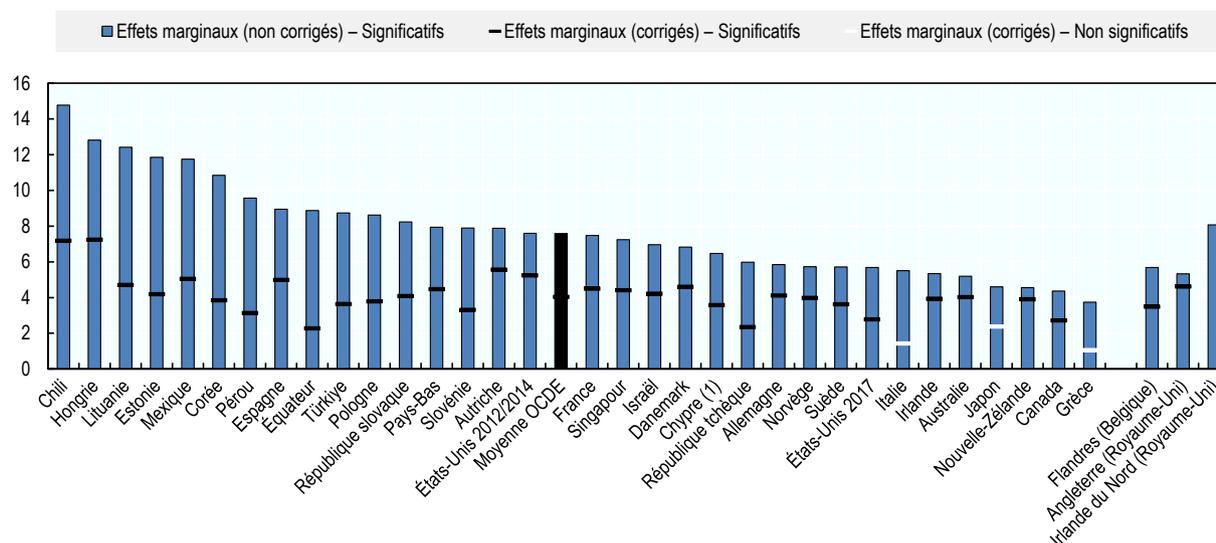
*L'éducation exerce une action positive sur la santé à travers le revenu et la protection sociale ainsi que par l'adoption de bonnes habitudes...*

L'éducation peut être bénéfique pour la santé à différents égards. Elle contribue à rendre les individus plus vigilants face aux comportements à risques (excès de boisson, par exemple) et mieux informés des soins et services médicaux auxquels ils peuvent avoir recours, ce qui leur permet de prendre des décisions plus judicieuses (Grossman, 1972<sup>[17]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). En parallèle, elle agit sur d'autres facteurs, tels que le revenu, qui pourront à leur tour favoriser une existence plus saine. Les personnes instruites gagnent mieux leur vie que la moyenne, ont un cadre de vie plus favorable à la santé et ont une meilleure couverture d'assurance grâce à leur situation professionnelle. L'éducation peut aussi être bénéfique à la santé du fait qu'elle rend moins contraignante, sur le plan financier, l'adoption d'un régime alimentaire sain et varié, et qu'elle prémunit contre le stress associé à la précarité socioéconomique ou aux difficultés financières (Marmot, 2017<sup>[18]</sup> ; Lance, 2011<sup>[19]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>).

La corrélation positive entre l'éducation et la santé a été observée dans différents pays. Les adultes les plus à l'aise en mathématiques sont aussi ceux qui se jugent le plus volontiers en bonne santé dans les pays qui disposent de données sur le sujet recueillies dans le cadre de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) (Graphique 2.1.). De manière analogue, ceux qui ont obtenu un diplôme d'enseignement supérieur dans le cadre de la formation pour adultes structurée, même si c'est tardivement, se diront plus facilement en bonne santé que ceux qui n'ont pas atteint un tel niveau de qualification (Desjardins, 2020<sup>[20]</sup>). Le niveau d'études est également corrélé avec l'espérance de vie. Il ressort des données récentes sur cette corrélation dans les pays de l'OCDE que l'écart absolu moyen d'espérance de vie à 25 ans entre les personnes très et peu qualifiées est de 5.2 années pour les femmes et de 8.2 années pour les hommes (Murtin et Lübker, 2022<sup>[21]</sup>).

## Graphique 2.1. Effet du niveau de compétence en mathématiques sur l'état de santé déclaré

Effets marginaux (en variation de points de pourcentage) de l'augmentation d'un écart-type du niveau de compétence en mathématiques sur la probabilité de qualifier son état de santé de bon à excellent



Les différences statistiquement significatives sont indiquées dans une couleur plus foncée. Les différences après ajustement se basent sur un modèle de régression prenant en compte les différences associées aux variables suivantes : âge, sexe, nombre d'années d'études, statut au regard de l'immigration et langue parlée, et niveau de formation des parents. La valeur de l'écart-type du niveau de compétence en mathématiques de la population totale est de 52 points.

<sup>1</sup> Note de la République de Türkiye : Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'existe pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : Adapté de OCDE (2020<sup>[22]</sup>), *L'importance des compétences : Résultats supplémentaires de l'évaluation des compétences des adultes*, <https://doi.org/10.1787/176f15d3-fr>, graphique 5.7.

*Néanmoins, l'importance de cette action varie selon le pays, la catégorie de population et l'effet sanitaire considéré...*

La corrélation entre éducation et santé est cependant plus ou moins forte selon le pays et le type de résultats de santé. Relativement hétérogène dans la plupart des pays européens, au Canada et aux États-Unis, la répartition des fumeurs en fonction du niveau d'instruction est plus inégale encore dans certains pays d'Europe du Nord, d'Europe centrale et d'Europe orientale (OCDE, 2019<sup>[23]</sup>). De même, les écarts d'espérance de vie selon le niveau d'études sont extrêmement variables. En 2016 en Estonie, la différence d'espérance de vie à 25 ans entre les diplômés du supérieur et les individus moins qualifiés était de 8 ans en moyenne (Eurostat, 2021<sup>[24]</sup>). En comparaison, la différence n'était que de 1.3 an en Italie, où l'espérance de vie moyenne des adultes est au demeurant plus élevée en général. Cela étant dit, l'espérance de vie tend à être plus homogène, lorsque l'on compare entre eux les pays, chez les individus très qualifiés qu'elle ne l'est chez ceux qui le sont moins (Marmot, 2017<sup>[18]</sup>).

Il est essentiel de comprendre à quel point l'instruction permet de mener une vie plus saine pour corriger les inégalités au regard de la santé (à l'échelle nationale et internationale), parvenir à de meilleurs résultats en ce domaine du point de vue social (par exemple en freinant la propagation des maladies) et utiliser plus

efficacement les ressources publiques. Les recherches consacrées à la relation de causalité qui unit l'éducation et la santé demeurent cependant peu concluantes à ce jour (Galama, Lleras-Muney et Kippersluis, 2018<sup>[15]</sup> ; Grossman, 2015<sup>[25]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). Il en ressort en effet que cette relation, d'après les estimations faites, varie sensiblement selon la période, la zone géographique, les populations et les aspects sanitaires pris en considération. À titre d'exemple, l'éducation a un effet bien plus marqué sur la mortalité masculine que sur la mortalité féminine. *A contrario*, la répartition des personnes en surpoids en fonction de leur niveau d'instruction est plus inégale chez les femmes que chez les hommes (OCDE, 2019<sup>[23]</sup>).

### *De nombreux facteurs peuvent interférer...*

Les politiques éducatives sont dès lors susceptibles de produire, sur la santé, des effets différents selon le contexte et l'environnement (Lance, 2011<sup>[19]</sup>). Au-delà des aspects méthodologiques, différents facteurs peuvent être responsables de la disparité des effets observés de l'éducation sur la santé (Galama, Lleras-Muney et Kippersluis, 2018<sup>[15]</sup>).

- En premier lieu, l'éducation assure des revenus plus élevés au cours de l'existence, revenus qui pourront être employés pour faire l'acquisition de produits et de services bénéfiques à la santé. Or, les retombées professionnelles de l'éducation varient selon les catégories d'individus, les classes d'âge, le temps, ainsi que selon le domaine d'étude ou le domaine d'activité (Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup> ; Carneiro, Heckman et Vytlačil, 2011<sup>[26]</sup>).
- L'existence, ou non, de filets de protection sociale à caractère général et d'un accès universel aux services de soins est aussi un facteur susceptible d'expliquer que les effets de l'éducation sur la santé ne soient pas homogènes, comme le graphique Graphique 2.1. permet de le constater. Dans les pays où l'accès universel est assuré, ces effets sont relativement moins marqués que dans ceux où la couverture de santé dépend des revenus de chacun – et donc, dans une certaine mesure, de son niveau d'instruction (Lleras-Muney, 2018<sup>[27]</sup>).
- La diffusion d'information sur la santé a aussi son importance puisqu'il y a lieu de penser que les individus instruits y sont plus attentifs et donc plus susceptibles d'adopter des habitudes et un mode de vie plus sains s'ils sont informés (Galama, Lleras-Muney et Kippersluis, 2018<sup>[15]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[23]</sup>). À titre d'exemple, alors qu'il y avait davantage de fumeurs parmi cette catégorie de population quelques décennies plus tôt, le tabagisme est désormais deux fois plus fréquent chez les moins instruits (OCDE, 2019<sup>[23]</sup>). Il est probable que les campagnes de sensibilisation aux dangers du tabac ont largement contribué à faire diminuer ainsi sa consommation chez les plus instruits.
- La qualité inégale de l'enseignement scolaire, et partant, du bagage de compétences acquis par les individus, a lui aussi une incidence déterminante sur les retombées de l'éducation dans le domaine de la santé (Lleras-Muney, 2018<sup>[27]</sup>). Des études consacrées à certaines compétences en particulier mettent en relief toute l'importance d'une instruction de qualité. Une maîtrise défailante des compétences nécessaires à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, à l'âge de 5 ans, a ainsi été associée avec un état de santé subjectif moins favorable et une aggravation des problèmes de santé à l'âge adulte (Schoon et al., 2015<sup>[28]</sup>). De même, la réussite scolaire, appréciée au regard des résultats obtenus aux tests normalisés de compréhension de l'écrit et de mathématiques réalisés tout au long de l'enfance, va de pair avec une perception positive de l'état de santé chez les adolescents et les jeunes adultes (Shuey et Kankaraš, 2018<sup>[4]</sup> ; Lê-Scherban et al., 2014<sup>[29]</sup>). Par ailleurs, les compétences socioémotionnelles permettent, elles aussi, de prédire le comportement des individus en ce qui concerne l'alimentation, l'exercice physique et le tabagisme (Almlund et al., 2011<sup>[3]</sup> ; Heckman, Stixrud et Urzua, 2006<sup>[30]</sup>). Le fait est qu'elles ont parfois une influence plus importante que celle des compétences cognitives (par exemple pour ce qui est du tabagisme, de l'obésité et de l'état de santé déclaré) (Conti, Heckman et Urzua, 2010<sup>[31]</sup> ; Lance, 2011<sup>[19]</sup>).

- Des services de qualité dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants peuvent être absolument déterminants pour toute une vie, même si le degré d'influence varie très sensiblement d'une personne à l'autre. Ils sont en effet susceptibles de combler les écarts entre des enfants issus de milieux différents et de garantir à chacun la possibilité d'acquérir toutes les compétences nécessaires à leur épanouissement. À titre d'exemple, un ensemble de programmes à destination des jeunes enfants défavorisés a eu des retombées très appréciables avec une baisse de la prévalence des maladies cardiaques, cancer, AVC et de la mortalité tout au long de l'existence (García et Heckman, 2020<sup>[32]</sup>). Si le bénéfice en termes d'années de vie ajusté de la qualité est important chez les hommes, il est toutefois relativement faible chez les femmes. D'une manière plus générale, la nature de chaque intervention destinée à la petite enfance, les bénéficiaires visés et le moment choisi déterminent l'ampleur de l'effet produit (Lleras-Muney, 2018<sup>[27]</sup>). Les éléments réunis dans le cadre du programme *Head Start* d'éducation des jeunes enfants mis en place aux États-Unis montrent que les retombées de ce programme sont extrêmement variables en fonction du public et dépendent de la qualité des modes de garde auxquels le programme se substitue (Kline et Walters, 2016<sup>[33]</sup>). Larges pour les enfants qui sans cela seraient gardés à domicile, ces retombées sont en revanche négligeables pour ceux qui fréquenteraient une autre structure préscolaire.

*Il apparaît que les bienfaits de l'éducation pour la santé se matérialisent aussi sous forme d'externalités positives...*

Il faut ajouter à ce qui précède que l'instruction reçue par un individu peut avoir une incidence sur la santé de ses proches ou de ses enfants, aussi les investissements dans l'éducation doivent-ils être décidés en tenant compte de ces externalités positives. La recherche a révélé, par exemple, que les effets d'entraînement étaient en partie responsables de la consommation excessive d'alcool ou du tabagisme chez les adolescents (Lance, 2011<sup>[19]</sup>). En outre, l'éducation des parents peut rejaillir sur la santé de la génération suivante. Si les mères ayant un niveau d'instruction élevé allaitent plus volontiers leurs enfants, les nourrissent plus sainement ou veillent à ce qu'ils grandissent dans un cadre plus agréable, la santé de ces enfants n'en sera sans doute que meilleure. Les parents instruits peuvent consacrer davantage de moyens à la santé (en choisissant un lieu de vie plus adapté ou en achetant des produits ou services médicaux de meilleure qualité, par exemple) ou bien employer les mêmes moyens à meilleur escient (en se renseignant mieux au sujet des médecins, ou en s'informant davantage au sujet des risques pour la santé et en adaptant leur comportement en conséquence) (Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). La santé d'un enfant à un moment donné dépend de ce fait de son état de santé antérieur, des moyens que les parents lui ont éventuellement consacrés auparavant et de l'environnement dans lequel l'enfant est né ou grandit (stabilité de la relation parentale, milieu scolaire, amélioration du cadre de vie) (Conti et Heckman, 2014<sup>[34]</sup>). On voit ainsi que le niveau d'instruction des parents agit sur la santé de leurs enfants à différents stades, dès la vie utérine et la naissance et bien plus tard encore lorsqu'il influencera l'environnement dans lequel les enfants grandissent et se développent.

### **Les individus plus instruits sont aussi plus heureux**

*Une éducation de qualité aide les individus à acquérir des compétences, des connaissances et des attitudes qui favoriseront leur santé mentale et leur équilibre psychologique tout au long de leur existence...*

Environ une personne sur deux fait face à des problèmes de santé mentale à un moment où un autre de sa vie, et la pandémie de COVID-19 n'a rendu que plus fréquents ces troubles, dont l'anxiété et la dépression font partie (OCDE, 2021<sup>[35]</sup>). La multiplication des problèmes psychiques ou psychologiques a un coût pour les individus, les employeurs et la société (OCDE, 2021<sup>[36]</sup>). Les systèmes éducatifs peuvent toutefois transmettre aux individus des compétences qui leur permettront de préserver leur équilibre

psychologique et de mener une vie épanouie. Un niveau d'instruction élevé est en effet corrélé à une plus grande satisfaction à l'égard de l'existence et à une moindre place laissée aux pensées négatives et à la morosité (Graphique 2.2. ). On remarquera néanmoins que ces inégalités au regard du bien-être subjectif sont relativement faibles dans les pays où la population, dans son ensemble, se montre plutôt satisfaite de son sort.

*L'éducation influe sur la santé mentale de diverses manières...*

Tout comme la santé physique, la santé mentale peut profiter à différents égards des bienfaits d'une éducation de qualité. Ainsi, les individus plus instruits ont accès à des ressources plus adaptées et acquièrent des comportements plus sains qui pourront ensuite être bénéfiques à leur état de santé psychique. Ce qui n'empêche pas que certains choisissent une profession plus stressante ou doivent composer avec des niveaux d'exigence relativement élevés (dans leurs études ou au travail) (Dahmann et Schnitzlein, 2019<sup>[37]</sup>). Il reste que le lien de cause à effet entre instruction et santé mentale n'a pas été établi de manière aussi définitive qu'en ce qui concerne la santé physique, notamment par manque de données disponibles.

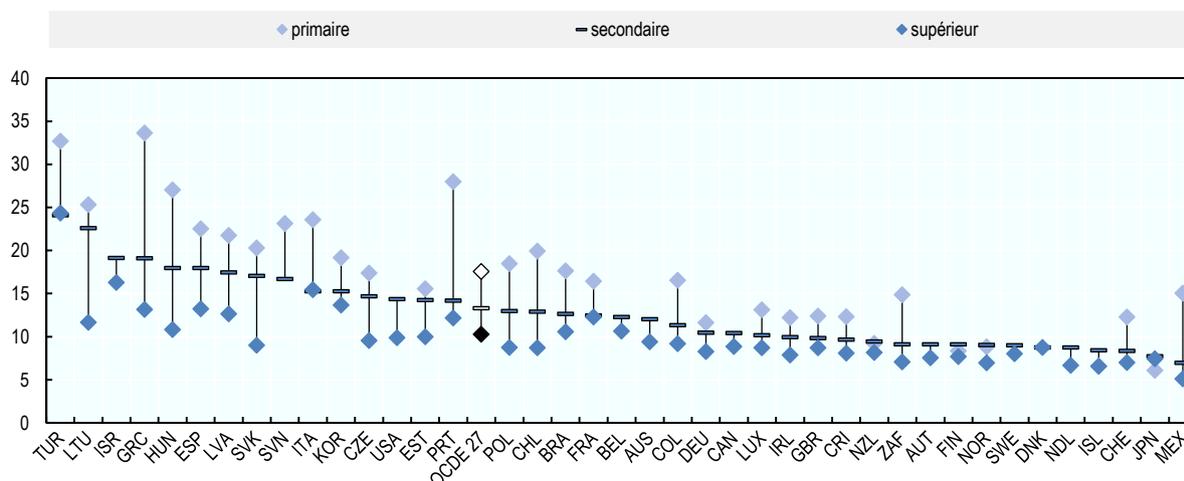
*Les compétences socioémotionnelles semblent avoir une influence déterminante sur la santé mentale...*

Les compétences socioémotionnelles ne sont pas sans influence sur la santé mentale. Celles qui s'acquièrent de bonne heure jouent un rôle essentiel dans le bien-être psychologique, dès le plus jeune âge et jusqu'à l'âge adulte (OCDE, 2020<sup>[38]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). Les compétences socioémotionnelles relevant de la maîtrise des émotions – optimisme, résistance au stress et contrôle des émotions – ont par ailleurs un lien avec la satisfaction à l'égard de l'existence et le bien-être psychologique des élèves à l'adolescence (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). Parmi les cinq grands traits de personnalité (*Big Five*)<sup>2</sup> dégagés par la recherche en psychologie, l'amabilité (qui fait intervenir, entre autres, l'esprit de coopération et la confiance), le caractère consciencieux (avec, notamment, la maîtrise de soi et la persévérance) et la maîtrise des émotions (qui repose en particulier sur la résistance au stress) ont une influence positive très nette sur la santé, tant physique que mentale (Strickhouser, Zell et Krizan, 2017<sup>[40]</sup>). Les compétences socioémotionnelles sont par conséquent déterminantes pour la satisfaction à l'égard de l'existence à l'âge adulte, même si l'on tient compte du revenu et de la situation professionnelle des individus (Flèche, Lekfuangfu et Clark, 2021<sup>[41]</sup>).

Les compétences socioémotionnelles sont malléables et peuvent être acquises. L'environnement dans lequel l'individu évolue (cercle familial, relations, événements de l'existence) et les activités d'apprentissage auxquelles il prend part façonnent leur développement (OCDE, 2016<sup>[42]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). Diverses interventions des pouvoirs publics, innovations pédagogiques et attentions des parents peuvent être favorables à celui-ci (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). Si les pays de l'OCDE donnent la primauté aux compétences cognitives dans leurs programmes scolaires, ils accordent aussi une place importante aux compétences socioémotionnelles que les élèves doivent acquérir pour mener une vie épanouie (OCDE, 2020<sup>[7]</sup>). Il apparaît que les interventions dans ce domaine contribuent effectivement à favoriser l'adoption d'un comportement prosocial et à réduire les problèmes de comportement (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). Les enseignants jouent de plus un rôle déterminant dans le développement social et émotionnel de leurs élèves. Diverses pratiques et stratégies pédagogiques, parmi lesquelles les interactions avec les élèves, l'accent mis sur l'esprit critique dans certaines matières et l'organisation de la classe, sont à cet égard d'un réel concours (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>).

## Graphique 2.2. Proportion de personnes ayant un bilan émotionnel négatif par niveau d'études

Pourcentage de personnes dont le bilan émotionnel était négatif la veille de l'enquête, selon le niveau d'études le plus élevé, données groupées pour 2010-18'



Note : Le pourcentage de personnes ayant un bilan émotionnel négatif correspond à la part de la population déclarant avoir ressenti la veille de l'enquête plus de sentiments et états négatifs que de sentiments et états positifs. Les données relatives aux pays pour lesquels le nombre d'observations se rapportant à l'un des niveaux d'études est inférieur à 500 n'apparaissent pas (en conséquence, les données se rapportant à l'enseignement primaire n'apparaissent pas pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, Israël, les Pays-Bas, la Suède ; celles relatives à l'enseignement supérieur n'apparaissent pas pour la Slovénie). Ces pays ne sont pas non plus pris en compte dans le calcul des moyennes de l'OCDE. Le Costa Rica n'étant pas membre de l'Organisation au moment de la préparation de ce graphique est lui aussi exclu du calcul de la moyenne de l'OCDE.

Source : Adapté de OCDE (2020<sup>[43]</sup>), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>, Graphique 8.10.

*... Cependant que le rapport entre compétences cognitives et bien-être est davantage à nuancer au cours de la scolarité en raison de l'ambiance qui règne au sein des établissements et de l'anxiété due aux examens*

Si un bon niveau d'instruction tend à aller de pair avec un plus grand bien-être à l'âge adulte, la recherche de résultats plus élevés peut avoir des effets plus ambigus pendant les années de scolarité compte tenu de l'anxiété provoquée parfois par les examens et des risques de harcèlement.

Les compétences cognitives acquises de bonne heure, l'autodiscipline, l'équilibre affectif et les compétences sociales entretiennent une relation positive avec la santé mentale des adultes (Shuey et Kankaraš, 2018<sup>[4]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[38]</sup> ; Schoon et al., 2015<sup>[28]</sup>). Les individus qui, à l'âge de 5 ans, se démarquent par leurs capacités réceptives par rapport au langage, leur sens de l'autodiscipline et leurs aptitudes motrices et visuelles ont aussi une meilleure santé mentale à l'âge adulte (Schoon et al., 2015<sup>[28]</sup>).

Au cours de la scolarité, la relation entre les résultats obtenus lors des évaluations de connaissances et le bien-être des élèves est plus ambiguë. À l'âge de 15 ans, les élèves manifestent dans leur ensemble un niveau de satisfaction à l'égard de l'existence moins élevé que les plus jeunes (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>) ; les bons résultats scolaires ne procurent pas nécessairement de bienfaits sur ce plan. En effet, les élèves qui se montrent le plus ou le moins satisfaits de leur sort, par exemple, ont obtenu un score relativement faible à l'épreuve de compréhension de l'écrit du PISA (2018) (OCDE, 2019<sup>[44]</sup>).

L'ambiance scolaire et l'anxiété liée aux examens ont probablement une influence sur ces grandes tendances. D'un côté, la satisfaction des élèves à l'égard de l'existence entretient une corrélation positive avec le climat de discipline qui règne au sein des établissements, la bienveillance et les conseils reçus

des enseignants, la coopération entre camarades et le sentiment d'appartenance à l'école. Les élèves qui sont préservés du harcèlement sont aussi plus susceptibles de se déclarer heureux de leur sort (OCDE, 2019<sup>[44]</sup>). D'un autre point de vue, l'environnement pédagogique plus exigeant à l'âge de 15 ans, les attentes plus élevées des parents et des enseignants et la charge de travail qui se fait plus lourde à l'approche de la fin de la scolarité obligatoire peuvent entamer le bien-être des élèves. Ceux qui disent le plus craindre d'échouer sont ceux qui à la fois obtiennent les meilleurs résultats scolaires et sont les moins satisfaits de la vie qu'ils mènent. La satisfaction à l'égard de l'existence et le bien-être psychologique des élèves se ressentent aussi de l'anxiété liée aux examens (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>).

Les politiques éducatives et l'articulation des programmes d'enseignement autour du développement de l'enfant considéré dans sa globalité, y compris dans sa dimension socioémotionnelle, sont deux éléments importants à prendre en compte pour le bien-être psychologique des élèves et leur état de santé mentale. Les pouvoirs publics devraient cependant, tandis qu'ils s'attachent à favoriser le bien-être de tous les élèves, veiller à apporter aussi une aide ciblée à ceux qui présentent des troubles psychiques (OCDE, 2021<sup>[45]</sup>). En effet, les caractéristiques et les conséquences des troubles qui affectent la santé de l'esprit exigent une stratégie intégrée à l'échelle de toute l'administration, qui mobilise les services de la santé, de l'éducation, de la protection sociale et de l'emploi (OCDE, 2021<sup>[36]</sup>).

## L'éducation au service d'une société et de collectivités plus civiques, plus solidaires et plus inclusives

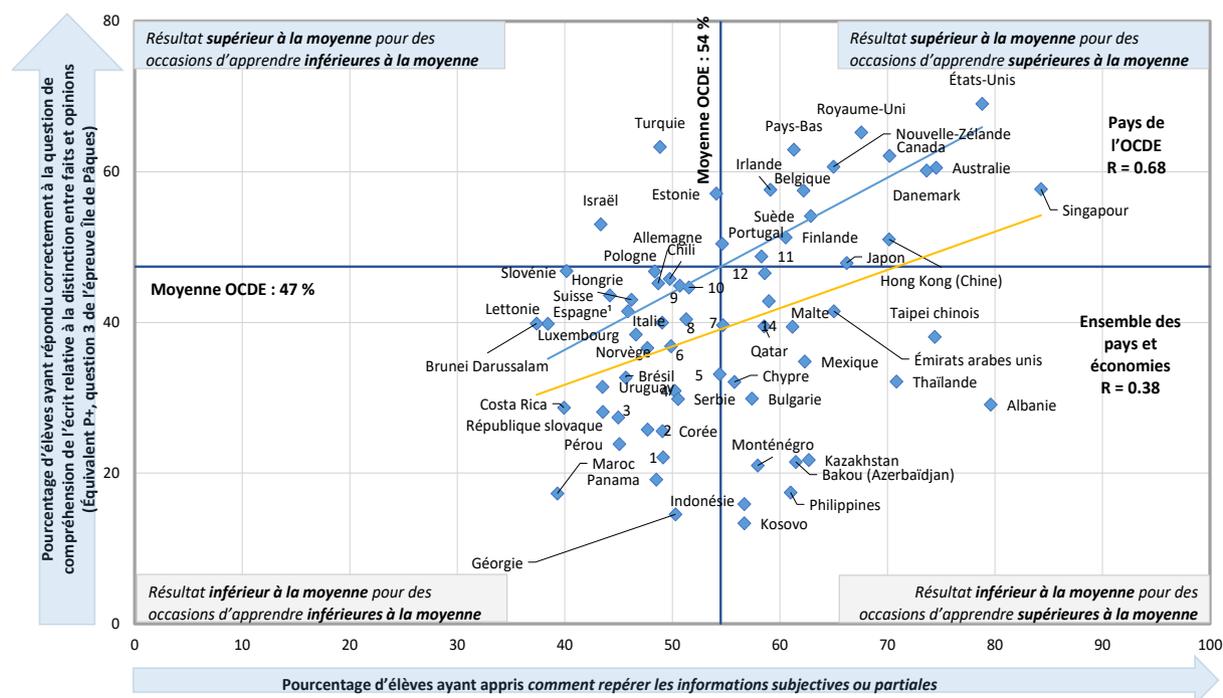
### ***L'éducation favorise l'investissement dans la vie civique et réduit les comportements antisociaux, au profit de la société et des collectivités***

*Elle encourage également l'émergence de citoyens informés...*

Au-delà de son rôle dans différentes retombées économiques et différents avantages sociaux plus généraux dont peuvent jouir les individus, l'éducation encourage également l'émergence de citoyens investis et informés, qui sont davantage à même de contribuer à la société. Les systèmes éducatifs peuvent inculquer des valeurs civiques et démocratiques aux élèves, à travers les connaissances, les attitudes et les compétences qu'ils acquièrent à l'école. Les compétences d'analyse, de traitement de l'information et de raisonnement critique acquises à l'école peuvent former des citoyens plus informés et investis et, par conséquent, faciliter un meilleur fonctionnement des démocraties. La créativité permet aux individus d'innover, de s'épanouir sur le plan personnel, mais aussi de remettre en question les normes existantes et trouver de nouvelles solutions lorsque des bouleversements désorganisent la société. L'esprit critique est un pilier essentiel du bon fonctionnement de la démocratie, et plus encore à l'ère du numérique avec son abondance de sources d'informations, sa multiplicité de faits et d'opinions et la montée de la désinformation (Vincent-Lancrin et al., 2019<sup>[46]</sup>).

Le rapport PISA (2018) établit que les systèmes éducatifs dans lesquels une plus grande part des élèves apprennent à l'école comment repérer les informations partiales affichent également une plus grande proportion d'élèves capables de faire la distinction entre faits et opinions (Graphique 2.3.). Pourtant, dans les pays de l'OCDE, en moyenne un élève de 15 ans sur deux seulement a appris à l'école comment reconnaître les informations partiales (OCDE, 2021<sup>[47]</sup>), même si l'esprit critique et la créativité peuvent être enseignés, appris et évalués dans l'enseignement primaire et secondaire (Vincent-Lancrin et al., 2019<sup>[46]</sup>). Le lien entre la possibilité pour les élèves d'apprendre à reconnaître les informations partiales et leur capacité à faire la distinction entre faits et opinions varie d'un pays à l'autre, ce qui laisse supposer que les systèmes éducatifs peuvent encore apprendre les uns des autres et optimiser l'efficacité de cet apprentissage (OCDE, 2021<sup>[47]</sup>).

### Graphique 2.3. Item de compréhension de l'écrit : Capacité de faire la distinction entre faits et opinions et possibilité d'apprendre à l'école comment repérer les informations partiales



Note : Les chiffres du graphique correspondent aux pays/économies suivants : 1. Bosnie-Herzégovine ; 2. Malaisie ; 3. Colombie ; 4. République tchèque ; 5. Croatie ; 6. France ; 7. Lituanie ; 8. Grèce ; 9. Autriche ; 10. Islande ; 11. Macao (Chine) ; 12. B-S-J-Z (Chine).

<sup>1</sup> En 2018, certaines régions d'Espagne ont organisé plus tôt dans l'année que par le passé les examens décisifs des élèves de dixième année, ce qui a coïncidé avec la fin de la période de test du PISA. En raison de ce recoupement, plusieurs élèves étaient peu motivés pour les tests PISA et n'ont pas fait de leur mieux pour établir leurs compétences. Bien que les données d'une minorité d'élèves seulement présentent des signes clairs d'absence d'investissement (cf. Résultats PISA 2018 Volume I, Annexe A9), il n'est pas possible de garantir la comparabilité des données PISA 2018 pour l'Espagne avec celles des évaluations PISA antérieures.

Source : OCDE (2021<sup>[47]</sup>), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, <https://dx.doi.org/10.1787/a83d84cb-en>, Graphique 2.4.

*... et donne aux élèves des occasions d'échanger des idées et de participer à des activités collectives visant à stimuler leur investissement futur dans la vie civique*

Par ailleurs, l'éducation intègre les élèves dans des réseaux sociaux, ce qui leur donne l'occasion d'interagir, d'échanger des idées variées et de participer à des activités collectives. L'école apprend aux élèves comment avoir des rapports sociaux productifs, qui les aideront plus tard à s'investir dans la vie politique et civique (Glaeser, Ponzetto et Shleifer, 2007<sup>[48]</sup>). Les compétences en matière de collaboration peuvent être enseignées et exercées dans les matières cognitives (comme les sciences ou les mathématiques), mais aussi dans les cours d'éducation physique où les élèves travaillent ensemble vers des objectifs communs (OCDE, 2018<sup>[49]</sup>). Les activités organisées au niveau des écoles et des classes, ainsi que le milieu scolaire, sont importants pour développer la capacité et les attitudes des élèves en matière de collaboration. Les élèves qui s'investissent dans des activités reposant davantage sur la communication (comme expliquer des idées en cours de sciences, réaliser des expériences pratiques et débattre de questions scientifiques) font preuve d'une attitude plus positive vis-à-vis de la collaboration. L'exposition à la diversité à l'école présente également une corrélation positive avec les compétences collaboratives : les élèves non issus de l'immigration affichent généralement de meilleures performances

en termes de compétences collaboratives lorsqu'ils sont scolarisés dans des établissements présentant une plus forte concentration d'élèves issus de l'immigration (OCDE, 2018<sup>[49]</sup>).

*Au niveau macroéconomique, il existe une forte corrélation entre l'éducation et la solidité des institutions démocratiques, mais l'équité au plan des résultats scolaires semble encore plus déterminante...*

Une éducation de qualité est importante pour la démocratie et le bon fonctionnement des institutions. Les analyses empiriques font ressortir une forte corrélation entre éducation et démocratie dans tous les pays, ce qui confirme le rôle de l'éducation en tant que pilier essentiel de la démocratie (Lochner, 2011<sup>[50]</sup> ; Apergis, 2018<sup>[51]</sup>). Les données macroéconomiques sur le lien entre l'élévation du niveau de formation d'une population et la solidité des institutions démocratiques restent toutefois mitigées, reflétant divers problèmes méthodologiques et des disparités dans l'estimation du lien de causalité. Si la plupart des études examinent le rôle du nombre moyen d'années de scolarité, la distribution de l'éducation dans un pays semble compter davantage que le niveau de formation moyen de sa population pour l'édification et la pérennité de la démocratie (Castelló-Climent, 2008<sup>[52]</sup>). En effet, une plus grande équité au niveau des résultats scolaires est liée à une progression des indicateurs relatifs aux droits politiques et aux libertés civiles. En outre, les données sur le rôle des élèves étrangers pour les institutions de leur pays d'origine suggèrent que les actions mises en place dans les systèmes éducatifs pour enseigner les valeurs démocratiques sont généralement bénéfiques (Glaeser, Ponzetto et Shleifer, 2007<sup>[48]</sup> ; Lochner, 2011<sup>[50]</sup>). Les individus qui ont étudié à l'étranger se montrent en général plus favorables à la démocratie dans leur pays d'origine lorsque leurs études à l'étranger se sont déroulées dans un pays démocratique (Spilimbergo, 2009<sup>[53]</sup>).

*... Tandis qu'au niveau microéconomique, l'éducation se traduit généralement par un taux de participation électorale plus élevé, mais moins par des activités de bénévolat*

Au niveau individuel, l'investissement dans les études se traduit souvent par une plus forte implication dans le processus électoral (par exemple, inscription sur les listes électorales, participation électorale), une meilleure information sur la politique (comme le suivi des campagnes et des affaires publiques) et un plus grand soutien à la liberté d'expression (Lochner, 2011<sup>[50]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). Toutefois, les études disponibles sur l'effet des études en termes d'engagement civique reposent généralement sur des données venant des États-Unis, complétées par des informations sur l'Allemagne et le Royaume-Uni. Les données de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes montrent que les adultes diplômés de l'enseignement supérieur affichent, même à des stades ultérieurs de la vie, ont davantage le sentiment de pouvoir influencer l'action publique (Desjardins, 2020<sup>[20]</sup>). Par contraste, être diplômé du supérieur ne se traduit pas nécessairement par un investissement plus fort dans le bénévolat (Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). Le coût d'opportunité du temps, plus élevé pour les individus les mieux instruits qui gagnent mieux leur vie et ont donc plus à perdre en termes de revenus s'ils consacrent du temps au bénévolat, peut expliquer en partie ces résultats.

*L'éducation joue également un rôle essentiel dans le recul de la délinquance*

Les effets de l'éducation sur la délinquance peuvent passer par différents canaux. Les études entraînent une hausse des salaires et, par conséquent, du coût d'opportunité de la délinquance. Les mesures destinées à prévenir le décrochage dans le secondaire et à renforcer les compétences recherchées sur le marché du travail peuvent donc se révéler très efficaces pour réduire la délinquance. Les enfants étant en classe, ils sont ainsi éloignés des espaces propices à la délinquance. L'école contribue ainsi à réduire la criminalité et le risque que des élèves terminent leur scolarité avec un casier judiciaire. Les élèves scolarisés plus longtemps ont de meilleures chances de devenir des adultes respectueux des lois, ce qui

fait de l'école un précieux instrument de lutte contre la délinquance (Lochner et Moretti, 2004<sup>[54]</sup> ; Bell, Costa et Machin, 2022<sup>[55]</sup>).

Par ailleurs, l'éducation peut aussi enseigner la patience aux élèves et les inciter à modifier leur point de vue sur les risques, faisant ressortir le rôle capital des compétences socioémotionnelles (Lochner, 2011<sup>[50]</sup> ; Bradley et Green, 2020<sup>[16]</sup>). D'ailleurs, la recherche suggère que les compétences socioémotionnelles comptent plus que les compétences cognitives pour prédire une faible participation à la délinquance (Jason Baron, Hyman et Vasquez, 2022<sup>[56]</sup> ; Cunha, Heckman et Schennach, 2010<sup>[57]</sup>) (OCDE, 2021<sup>[39]</sup>). L'acquisition de compétences socioémotionnelles à un jeune âge est associée à une plus faible probabilité qu'un individu soit impliqué plus tard dans des comportements délinquants, illicites ou antisociaux (OCDE, 2020<sup>[38]</sup>).

Encourager le développement de compétences socioémotionnelles à un jeune âge peut donc avoir des retombées sociales positives tout au long de la vie. Par exemple, une formation de deux ans aux compétences sociales et à la maîtrise de soi, destinée aux garçons de maternelle turbulents issus d'un milieu socioéconomique défavorisé, a contribué au développement de la maîtrise de soi et de la confiance chez ces élèves plus tard dans la vie (Algan et al., 2022<sup>[58]</sup>). Cette intervention a amélioré les résultats scolaires, réduit la délinquance à l'adolescence et augmenté le capital social à l'âge adulte. Même sans prendre en compte les retombées professionnelles pour l'individu, les bénéfices du programme de formation en termes de réduction du coût de l'éducation (redoublements, etc.), de la délinquance (arrestations et frais de justice) et des transferts sociaux en compensent déjà le coût (Algan et al., 2022<sup>[58]</sup>).

La délinquance entraîne un coût social considérable et le rôle de l'éducation pour la réduire se traduit pour la société par des retombées positives qui dépassent celles qu'en retirent les individus. D'après la recherche, les politiques éducatives peuvent apporter des avantages considérables pour la société (Encadré 2.2). L'augmentation du nombre d'années d'études secondaires et les mesures visant à améliorer la scolarisation de jeunes issus de groupes plus enclins à la délinquance ont généralement l'effet le plus prononcé sur la criminalité (Lochner, 2011<sup>[50]</sup>). Dans le même ordre d'idées, l'augmentation du financement des établissements scolaires publics dans un but d'amélioration, qu'elle soit destinée aux dépenses d'exploitation (par ex., salaires des enseignants) ou aux dépenses en capital (par ex., travaux de rénovation), peut aussi être une mesure de prévention de la criminalité avantageuse (Jason Baron, Hyman et Vasquez, 2022<sup>[56]</sup>). Le rapport coût-efficacité d'une telle mesure dans un objectif de réduction de la criminalité est en fait proche de celui de diverses interventions dans le domaine de l'éducation de la petite enfance (par ex., *Head Start* aux États-Unis) (Jason Baron, Hyman et Vasquez, 2022<sup>[56]</sup> ; Anders, Barr et Smith, 2022<sup>[59]</sup>).

## Encadré 2.2. Faire reculer la délinquance grâce à l'éducation : estimation des bénéfices sociaux aux États-Unis

Les chercheurs s'appuient souvent sur les modifications des lois sur l'obligation scolaire pour examiner le rôle de l'éducation dans la réduction de la délinquance et estimer les bénéfices qui en découlent pour la société.

Le recul de la délinquance imputable à une année de scolarité supplémentaire s'accompagne de bénéfices sociaux non négligeables. Dans une étude de référence, Lochner et Moretti (2004<sup>[54]</sup>) exploitent les réformes des lois sur l'obligation scolaire entre 1914 et 1974 pour déterminer l'incidence du niveau d'études sur la délinquance (la probabilité d'incarcération et d'arrestation). Ils estiment des externalités sociales importantes de la réduction de la délinquance par l'éducation du fait de la réduction du coût des incarcérations et de la prise en charge des victimes. Les économies réalisées au plan social grâce à une hausse de 1 % du taux de jeunes hommes diplômés de fin de secondaire en 1990 se seraient élevées à plus de 2 milliards USD, soit plus de 3 000 USD par diplômé supplémentaire (Lochner et Moretti, 2004<sup>[54]</sup> ; Lochner, 2011<sup>[50]</sup>). Les externalités positives en matière de réduction de la délinquance imputables à ce diplômé supplémentaire comptaient pour 14 à 26 % des bénéfices individuels tirés d'un diplôme de fin de secondaire. L'augmentation du taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire se révèle donc plus rentable pour réduire la délinquance que les mesures d'augmentation des effectifs de police (lorsque les estimations tiennent compte à la fois de la réduction de la délinquance et des effets d'amélioration de la productivité).

La prise en compte des effets de persistance dynamique de l'éducation sur la délinquance est essentielle pour des calculs coûts-avantages justes. Tandis que Lochner et Moretti (2004<sup>[54]</sup>) attirent l'attention sur le fait qu'une part importante de l'effet de l'éducation sur la délinquance est due à un effet de productivité (grâce aux salaires plus élevés qui vont de pair avec des études plus poussées), Bell, Costa et Machin (2022<sup>[55]</sup>) montrent que dans le cas des réformes des lois sur l'obligation scolaire après les années 1980, l'éducation réduit la délinquance en grande partie en décalant l'âge des délinquants. En effet, le prolongement de la scolarité obligatoire réduit les taux de délinquance en gardant les jeunes à l'école plus longtemps et en les empêchant de basculer dans la criminalité, mais aussi en réduisant la probabilité d'activités criminelles plus tard dans la vie. Les réformes de l'éducation réduisent ainsi la délinquance à tous les âges, mais plus particulièrement chez les jeunes.

Des réformes plus récentes ont eu des effets relativement modestes sur les niveaux d'études et les salaires moyens. La moindre contribution de l'effet de productivité de l'éducation à la réduction de la délinquance soulève des questions sur les bénéfices nets des réformes plus récentes. Selon une méthodologie voisine de celle de Lochner et Moretti (2004<sup>[54]</sup>), Bell, Costa et Machin (2022<sup>[55]</sup>) montrent qu'à l'âge de 18 ans, les avantages sociaux des réformes des lois sur l'obligation scolaire l'emportent sur leur coût. Le rapport coût-avantages des réformes augmente néanmoins lorsque les estimations prennent également en compte la réduction de la délinquance parmi les 19-24 ans : on obtient alors un rapport coût-avantages de 2.10 USD par dollar consacré à la réforme.

## **L'éducation contribue à la construction du capital social et à l'émergence d'une société plus inclusive et plus solidaire**

*L'éducation est un solide déterminant de la confiance...*

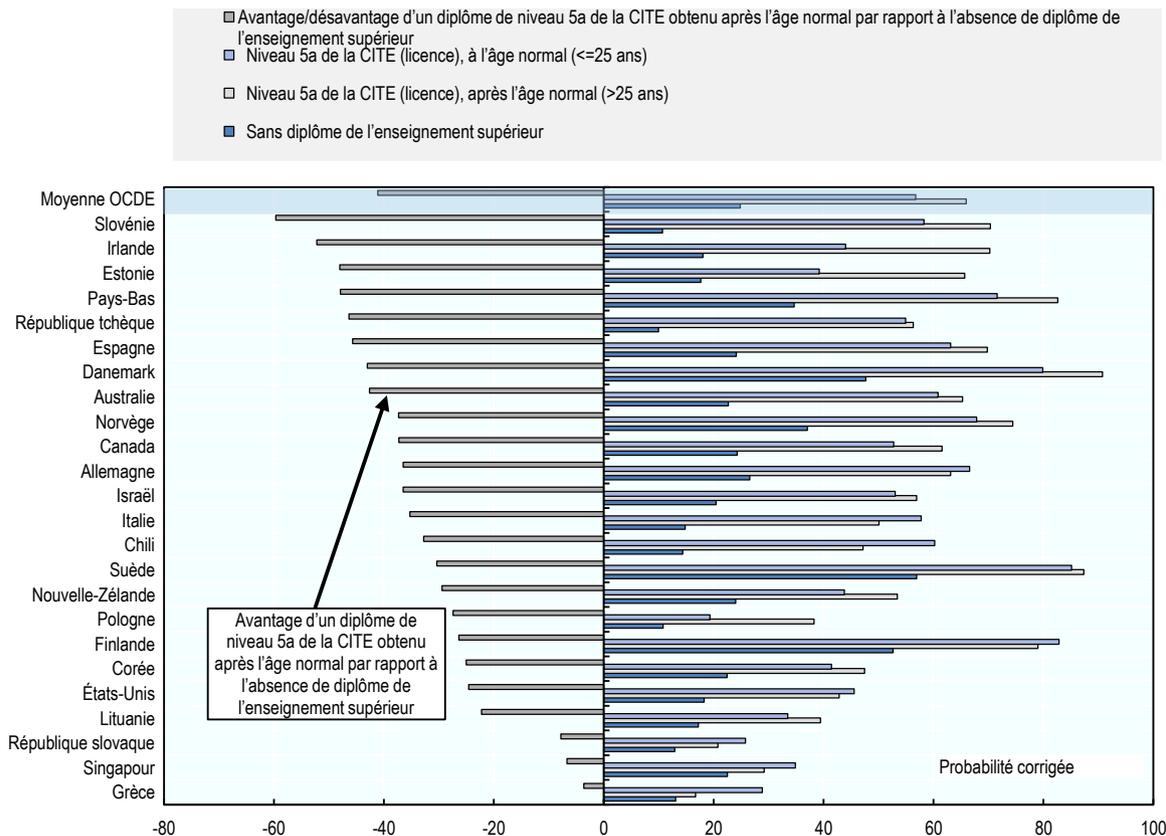
L'éducation est un indicateur fondamental du capital social, et notamment des relations et réseaux de connaissances effectifs (voir la section précédente), ainsi que des règles de confiance et de réciprocité qui facilitent la coopération (Borgonovi et Andrieu, 2020<sup>[60]</sup> ; Algan, 2018<sup>[61]</sup>). Une abondante documentation a établi le rôle du capital social, et en particulier de la confiance (envers les autres et dans les institutions) dans la croissance de l'économie, le fonctionnement des administrations, le développement financier ou les échanges économiques, les comportements en matière de santé, la délinquance et le bien-être (voir (Algan et Cahuc, 2010<sup>[62]</sup> ; Algan, 2018<sup>[61]</sup>)). Pendant la crise du COVID-19, le capital social a joué un rôle de médiateur pour réduire la propagation du virus (Makridis et Wu, 2021<sup>[63]</sup>). Les individus vivant dans des collectivités caractérisées par des niveaux élevés de capital social ont réduit leurs déplacements liés aux activités d'achat et de loisirs plus rapidement que les personnes vivant dans des zones présentant un capital social plus faible (Borgonovi et Andrieu, 2020<sup>[60]</sup>). Par ailleurs, la confiance envers les scientifiques pendant la pandémie a déterminé le degré de soutien et de respect accordé aux interventions non pharmaceutiques (interruption des activités non essentielles, couvre-feu, obligation du port du masque dans les lieux publics, etc.) et à la vaccination (Algan et al., 2021<sup>[64]</sup>).

La confiance est le fondement du capital social (Borgonovi et Burns, 2015<sup>[65]</sup>) et l'éducation en est l'un des déterminants. Renforcer le niveau d'instruction individuel et moyen à l'échelle locale entraîne un degré de confiance accru (Helliwell et Putnam, 2007<sup>[66]</sup>). L'éducation permet de développer les compétences cognitives et socioémotionnelles nécessaires pour interpréter le comportement d'autrui et s'investir dans une collaboration effective avec les autres (Borgonovi et Burns, 2015<sup>[65]</sup>). L'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes a établi que les compétences en traitement de l'information présentent une corrélation positive avec la confiance (OCDE, 2020<sup>[22]</sup>) et que les individus diplômés de l'enseignement supérieur sont plus susceptibles de déclarer avoir confiance en autrui que les non diplômés (Graphique 2.4.). L'impact de l'éducation sur la confiance paraît progressif : chaque diplôme supplémentaire est lié à des niveaux supérieurs de confiance interpersonnelle (Borgonovi et Burns, 2015<sup>[65]</sup>). Par ailleurs, les méthodes pédagogiques comptent pour générer ce capital social : les pédagogies transversales, comme le travail de groupe, sont davantage liées à des convictions prosociales, y compris des niveaux de confiance supérieurs (Algan, Cahuc et Shleifer, 2013<sup>[67]</sup>). Bien qu'elles ne soient que corrélationnelles, les données du rapport PISA suggèrent que les systèmes éducatifs peuvent jouer un rôle essentiel pour rétablir la confiance envers les scientifiques, aspect qui s'est révélé problématique pendant la pandémie de COVID-19. Il existe un lien significatif au niveau systémique entre les résultats des élèves dans les matières scientifiques et la confiance accordée aux scientifiques (Algan, 2021<sup>[68]</sup>).

*...bien qu'il n'y ait pas de consensus sur les mécanismes expliquant le lien entre l'éducation et la confiance*

Si l'éducation et la confiance affichent de fortes associations positives, les chercheurs ne sont pas encore parvenus à un consensus sur les mécanismes qui sous-tendent ce lien (Borgonovi et Pokropek, 2017<sup>[69]</sup>). Différents facteurs peuvent jouer sur l'association positive entre éducation et confiance. Les aptitudes personnelles et l'intelligence peuvent favoriser des niveaux supérieurs de confiance et de formation. En outre, il est souvent plus facile pour les individus plus instruits de faire confiance aux autres s'ils s'investissent dans un plus grand nombre d'interactions sociales au cours de leurs études (Yang, 2019<sup>[70]</sup>). L'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) établit qu'une part importante du lien entre éducation et confiance globale se développe à travers les compétences en compréhension de l'écrit, le revenu et le prestige professionnel (Borgonovi et Pokropek, 2017<sup>[69]</sup>).

## Graphique 2.4. Probabilité ajustée que des adultes diplômés du premier cycle du supérieur (niveau 5a de la CITE) (cursus classique ou non) déclarent avoir confiance en autrui



Note : Les résultats ajustés tiennent compte du degré de corrélation avec le marché du travail mesuré par l'intensité du temps de travail, ainsi que du sexe, du statut au regard de l'immigration et de la langue parlée, du niveau de formation des parents, des compétences en compréhension de l'écrit et des revenus. Le modèle est adapté selon la procédure de régression logistique binaire et les anomalies ont été converties pour les probabilités ajustées.

Source : Desjardins (2020<sub>[20]</sub>), *PIAAC Thematic Review on Adult Learning*, <https://dx.doi.org/10.1787/864d2484-en>, Graphique 4.22.

StatLink  <https://stat.link/lwzsb3>

De manière plus générale, le milieu social dans lequel les individus évoluent détermine la solidité des mécanismes qui sont à l'origine du lien entre éducation et confiance. Une plus grande diversité des lieux de naissance favorise un lien positif plus fort entre les compétences à l'écrit et la confiance globale, tandis que de plus grandes inégalités de revenus réduisent l'intensité de cette association (Borgonovi et Pokropek, 2017<sub>[69]</sub>). La qualité des institutions publiques importe également. Les données des pays européens montrent qu'au niveau individuel, les améliorations en matière d'éducation se traduisent par des niveaux plus élevés de confiance sociale lorsque les individus résident dans un cadre institutionnel de qualité, équipé d'institutions impartiales et intègres (Charron et Rothstein, 2016<sub>[71]</sub>). À mesure que les individus sont plus instruits, ils prennent également davantage conscience du favoritisme et sont plus à même de repérer les faits de corruption, ce qui érode leur niveau de confiance s'ils sont confrontés à des pouvoirs publics médiocres. D'ailleurs, le rôle de l'éducation dans le développement de la confiance a tendance à devenir négligeable en l'absence d'institutions impartiales et intègres.

*L'éducation contribue également à favoriser l'inclusion sociale et encourage la mobilité sociale...*

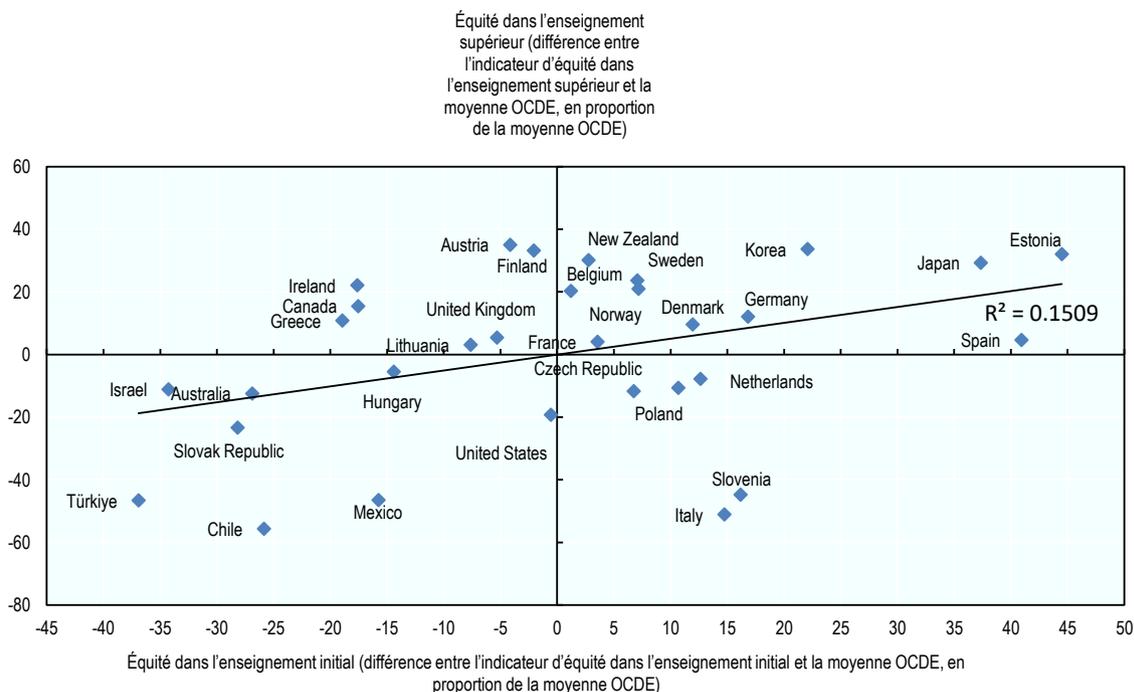
Les systèmes éducatifs peuvent contribuer à bâtir une économie et une société plus inclusives. L'inclusion sociale s'entend globalement du « processus visant à améliorer les conditions dans lesquelles les individus et les groupes peuvent participer à la vie de la société » (Cerna et al., 2021<sup>[72]</sup> ; Banque mondiale, 2013<sup>[73]</sup>). L'éducation peut promouvoir l'égalité des chances pour tous, et garantir une participation et des résultats équitables au niveau de l'enseignement primaire est un premier pas dans ce sens.

Le taux de scolarisation et le niveau de formation ont largement progressé dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). Parallèlement, la mobilité en matière d'éducation reste une préoccupation : depuis quelques dizaines d'années, la mobilité des niveaux de formation inférieurs et intermédiaires vers les niveaux supérieurs ralentit (OCDE, 2019<sup>[74]</sup>). Malgré une forte amélioration de l'accès à l'éducation depuis quelques décennies, les taux d'obtention d'un diplôme du supérieur selon le statut socioéconomique demeurent très inégaux (OCDE, 2018<sup>[75]</sup>), et les inégalités face à l'éducation persistent sur plusieurs générations (Blanden, Doepke et Stuhler, 2022<sup>[76]</sup>). La montée des inégalités et le manque de mobilité sociale plombent la croissance et la productivité, risquent d'aggraver les tensions et les fractures sociales, exposent toujours plus les personnes aux dangers et à la violence, et réduisent leur capacité à réaliser leur potentiel (OCDE, 2019<sup>[74]</sup>).

L'inégalité des chances face à la scolarité commence tôt et pour les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés, un bon enseignant et une bonne école sont souvent l'un des facteurs les plus puissants pour gravir l'échelle sociale (OCDE, 2019<sup>[77]</sup>). Si dans beaucoup de pays de l'OCDE, le code postal d'un élève demeure un indicateur fondamental des chances de réussite, le rapport PISA et l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) établissent qu'au sein des systèmes d'enseignement et de formation, excellence et équité vont souvent de pair (OCDE, 2019<sup>[77]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[78]</sup>). En effet, de nombreux pays qui veillent à l'inclusivité en matière d'acquisition des compétences affichent également des niveaux élevés de compétences fondamentales chez les jeunes, les diplômés de l'enseignement supérieur et les adultes (OCDE, 2019<sup>[78]</sup>). À l'inverse, les pays qui enregistrent les plus mauvais résultats en termes d'équité affichent également les pires performances moyennes.

Parvenir à l'équité au sein des systèmes éducatifs est une condition préalable essentielle pour obtenir plus tard des résultats équitables tout au long de la vie. Une intervention rapide est essentielle pour rompre ce cycle vicieux intergénérationnel et lisser la mobilité des revenus tout au long de la vie pour les individus issus de milieux défavorisés (OCDE, 2019<sup>[74]</sup>). Les politiques éducatives qui veillent à l'égalité des chances et des résultats pendant la scolarité obligatoire peuvent favoriser l'amélioration des niveaux de formation et de l'équité à cet égard (OCDE, 2018<sup>[75]</sup>). Si plusieurs pays, dont le Danemark, l'Estonie, le Japon et la Corée, parviennent à maintenir l'équité (en termes de scolarisation et de qualité) de l'enseignement initial jusqu'aux études supérieures, peu y parviennent dans l'enseignement supérieur malgré un faible degré d'équité pendant la scolarité initiale (Graphique 2.5).

## Graphique 2.5. Équité dans l'enseignement initial et supérieur



StatLink  <https://stat.link/lfwyz6>

Notes : L'indicateur d'équité dans l'enseignement initial est la moyenne des scores normalisés de différents indicateurs indirects ou de l'équité dans l'enseignement initial (de la petite enfance à l'enseignement secondaire) : proportion d'élèves défavorisés (quartile inférieur des élèves de 15 ans dans l'enquête PISA 2018) ayant fréquenté un établissement d'éducation préscolaire pendant au moins deux ans (indicateur de l'équité de la scolarisation) ; et variation de la part de jeunes de 15 ans ayant obtenu de faibles résultats au PISA 2018 selon qu'ils appartiennent au quartile supérieur ou inférieur de l'indice SESC (indicateur de l'équité des résultats).

L'indicateur d'équité dans l'enseignement supérieur correspond à la moyenne des scores normalisés de différents indicateurs indirects ou de l'équité dans l'enseignement supérieur (enseignement post-secondaire non supérieur et enseignement supérieur) : variation de la part des 28-34 ans diplômés du supérieur en fonction du niveau d'instruction élevé ou faible de leurs parents (indicateur de l'équité de la scolarisation) ; variation de la part d'adultes âgés de 35 ans et plus et inscrits dans un programme au moins au niveau post-secondaire non supérieur (enseignement post-secondaire non supérieur ou enseignement supérieur) en fonction du niveau d'instruction élevé ou faible de leurs parents (indicateur de l'équité de la scolarisation) ; variation de la part des 16-34 ans qui n'ont pas achevé leurs études post-secondaires ou supérieures en fonction du niveau d'instruction élevé ou faible de leurs parents (indicateur de l'équité des résultats) ; et variation de la part des 25-64 ans ne possédant pas les compétences de base en fonction du niveau d'instruction élevé ou faible de leurs parents (indicateurs de l'équité des résultats).

Toutes les valeurs des pays relatives aux indicateurs de l'équité dans l'enseignement initial/supérieur sont ensuite comparées à la moyenne de l'OCDE, et les différences exprimées en pourcentage sont représentées sur le graphique. La moyenne de l'OCDE correspond à la moyenne arithmétique des indicateurs respectifs pour chaque pays ou entité infranationale de l'OCDE figurant dans le graphique.

Pour les données provenant de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) : Les données relatives à la Belgique concernent la Flandre uniquement. Les données pour le Royaume-Uni concernent l'Angleterre et l'Irlande du Nord ensemble. Les États-Unis ont recueilli trois séries de données à l'aide des instruments du PIAAC, et les données du graphique relatives aux États-Unis sont basées sur la moyenne des observations disponibles des États-Unis (données combinées des collectes de 2012 et 2014, et données issues de la collecte de 2017).

Source : Adapté de OCDE (2018<sup>[79]</sup>) et de données de OCDE (2018<sup>[80]</sup>), de la Base de données de l'OCDE (2012, 2015, 2017<sup>[81]</sup>), de la Base de données de l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) 2012, 2015 et 2017, <https://www.oecd.org/skills/piaac/data/> (pour les indicateurs de l'équité dans l'enseignement initial) et de OCDE (2012, 2015, 2017<sup>[81]</sup>), de la Base de données de l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) 2012, 2015 et 2017, <https://www.oecd.org/skills/piaac/data/> (pour les indicateurs de l'équité dans l'enseignement supérieur).

*...et contribue également à bâtir une société plus solidaire, en formant des individus plus tolérants et ouverts d'esprit*

Les sociétés solidaires contribuent à développer le bien-être de leurs membres, à lutter contre l'exclusion et la marginalisation, à encourager la confiance et à promouvoir un sentiment d'appartenance, tout en favorisant l'ascenseur social (OCDE, 2011<sup>[82]</sup>). Au-delà de son rôle en matière de confiance et de bien-être, ainsi que pour aider les individus à gravir l'échelle sociale, l'éducation peut également favoriser la formation d'individus plus tolérants et ouverts d'esprit et, ainsi, d'une société plus solidaire.

L'éducation est un déterminant essentiel de la tolérance et des faibles niveaux d'attitudes discriminatoires. La recherche suggère que des niveaux d'instruction faibles sont associés, au sein du groupe, à des niveaux plus élevés de favoritisme, de préjugés, d'exclusion ethnique, de xénophobie et d'attitudes négatives envers les immigrés (voir (Easterbrook, Kuppens et Manstead, 2016<sup>[83]</sup> ; OCDE, s.d.<sup>[84]</sup> ; Borgonovi et Pokropek, 2019<sup>[85]</sup>). Il est encourageant de noter que dans les pays de l'OCDE, la plupart des élèves ont envie de découvrir d'autres cultures et des élèves différents d'eux-mêmes. Cet intérêt présente une corrélation positive avec le respect par les élèves des personnes issues d'autres cultures et avec une sensibilité à la communication interculturelle (OCDE, 2020<sup>[86]</sup>). Différentes activités éducatives peuvent favoriser les compétences globales des élèves ou leur aptitude à vivre dans un monde diversifié et interconnecté. En effet, l'intérêt des élèves pour découvrir d'autres cultures, leur capacité à comprendre des points de vue différents et leur sensibilité à la communication interculturelle sont associés de manière positive au nombre d'activités d'apprentissage sur ces thèmes auxquelles ils participent à l'école (OCDE, 2020<sup>[86]</sup>).

Ainsi, par son rôle socialisateur, l'éducation contribue à améliorer la communication au sein de la société entre des individus de milieux différents (socioéconomiques, culturels et religieux, par exemple), ce qui a des retombées sur la croissance économique (Gradstein et Justman, 2002<sup>[87]</sup>). Au-delà de son rôle socialisateur, l'éducation peut également permettre de réduire les perceptions de menace économique ou culturelle et se traduit donc par une plus grande tolérance envers des individus différents. Les données des différents pays suggèrent que les individus plus instruits affichent une moindre opposition à l'immigration que les personnes moins instruites, et que ces niveaux plus élevés d'acceptation résultent largement de sentiments de menace plus faibles (Borgonovi et Pokropek, 2019<sup>[85]</sup>).

## L'éducation au service d'un monde en constante évolution

***Au moment où la transformation numérique de l'économie et de la société est plus marquée que jamais, il est essentiel de garantir l'épanouissement de tous à l'ère numérique***

La pandémie a accéléré la transformation numérique de l'économie et de la société et, pour être prêts à saisir les opportunités du monde numérique, les pays dépendent largement des aptitudes de leur population (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Afin de s'épanouir dans un monde numérique, les individus ont besoin d'un ensemble équilibré de compétences, qui incluent de bonnes capacités cognitives et numériques, ainsi que les compétences socioémotionnelles qui leur permettront de faire preuve de souplesse, de s'adapter et de gérer le changement.

Les compétences permettent de réduire l'écart des inégalités numériques en matière d'accès et d'utilisation des technologies numériques, ainsi que des avantages qui en découlent. Le défaut de compétences est de plus en plus souvent une source majeure de fracture numérique en termes d'accès à internet. On constate une nette augmentation du nombre de ménages européens sans accès à internet (44 % en 2019) qui signalent que cette situation est liée à un manque de compétences par rapport aux années précédentes (32 % en 2010) (Eurostat, 2021<sup>[88]</sup>). En outre, les compétences déterminent dans

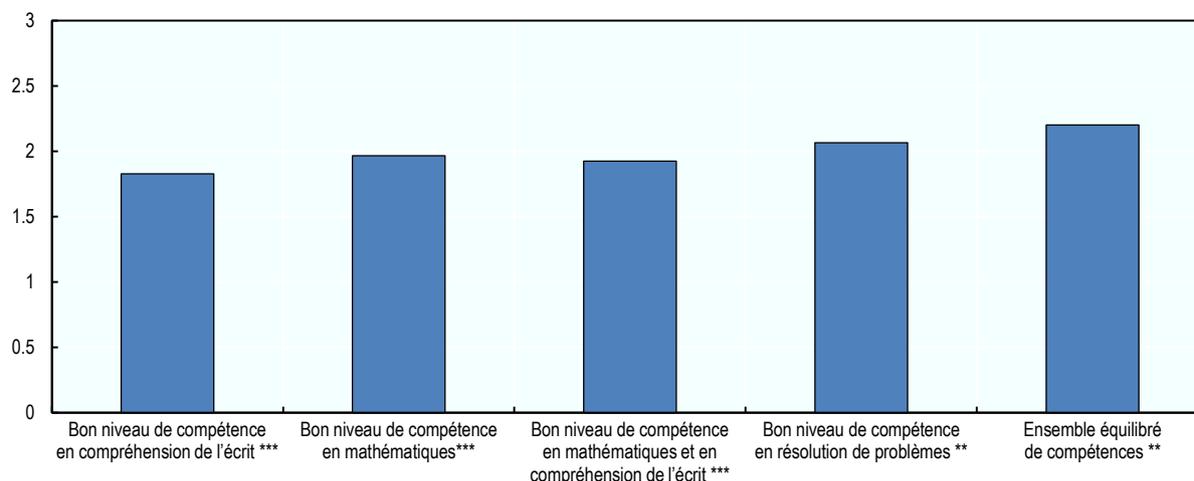
quelle mesure les individus vont pouvoir prendre part à une société du numérique (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Un ensemble équilibré de compétences permet aux individus de passer d'un usage simple d'internet à des fins d'information et de communication, à une utilisation plus complexe qui couvre l'apprentissage en ligne, les opérations financières électroniques et les tâches créatives (Graphique 2.6. ). Les individus n'ont pas tous besoin d'exécuter ces tâches, mais ils pourront être appelés à le faire à mesure que la société passe au numérique, et ils doivent donc posséder les compétences nécessaires pour s'adapter. Il est également probable que ces disparités se traduiront et se refléteront dans des écarts de bien-être entre les individus compétents et moins compétents. Les données des moteurs de recherche internet aux États-Unis révèlent que les recherches liées à la recherche d'emploi, à la participation à la vie civique et aux habitudes saines sont des indicateurs fiables du bien-être (Algan et al., 2019<sup>[89]</sup>). Si la recherche d'emploi présente une corrélation négative avec le bien-être, la participation à la vie civique est associée à une meilleure évaluation de la qualité de vie et les habitudes saines dénotent un affect positif plus élevé et un affect négatif plus faible.

*Pendant la pandémie, les compétences numériques ont joué un rôle déterminant pour pouvoir maintenir une vie sociale, travailler, apprendre et accéder aux services médicaux en ligne...*

Pendant la pandémie, beaucoup de services publics et privés sont passés en ligne. Être en possession d'un ensemble équilibré de compétences fait la différence entre maintenir une vie sociale, travailler, apprendre et accéder aux services médicaux, et se trouver laissé de côté. Avant la pandémie de COVID-19 déjà, les individus moins instruits étaient plus susceptibles de se sentir écartés de la société et cette perception s'est accentuée pendant la crise (OCDE, 2021<sup>[8]</sup>). Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de ce sentiment, mais cette perception s'est vraisemblablement trouvée exacerbée par les fractures numériques, qui ont empêché les échanges ou l'accès à différents services pendant les périodes de confinement. Sans compétences de base, il est impossible de percevoir les bienfaits d'un monde de plus en plus numérique. Le manque de compétences de base en compréhension de l'écrit et en mathématiques constitue un obstacle aux activités en ligne, de même qu'une faible aptitude à résoudre les problèmes freine des activités plus diversifiées et complexes dans les environnements à forte composante technologique (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>).

## Graphique 2.6. Effets des compétences sur la probabilité d'utiliser internet de façon diversifiée et complexe plutôt qu'à des fins d'information et de communication uniquement

Ratios de risque relatif (profil de comparaison – « Utilisation diversifiée et complexe », profil de référence – « Utilisation à des fins d'information et de communication »)



Note : Les individus relevant du profil « Utilisation diversifiée et complexe » exécutent en moyenne le plus grand nombre et la plus grande diversité d'activités en ligne. Ils effectuent la majeure partie des tâches en ligne liées aux opérations financières électroniques, à l'apprentissage et à la créativité, activités qui sont exécutées par le plus petit nombre d'individus et peuvent également être considérées comme plus complexes. Les individus relevant du profil « Utilisation à des fins d'information et de communication » utilisent principalement les outils de communication et l'accès à internet pour obtenir des informations. Chaque barre correspond au ratio de risque relatif obtenu à partir d'une régression logit multinomiale dans laquelle la variable dépendante est le profil d'internaute auquel appartient chaque individu et la variable indépendante pertinente est une variable indicatrice égale à 1 si l'individu possède un niveau de compétences donné. Pour un bon niveau de compétences en compréhension de l'écrit (mathématiques) : les individus qui possèdent un bon niveau de compétences obtiennent au moins un score de Niveau 3. Pour un bon niveau de compétences en compréhension de l'écrit et en mathématiques : les individus qui possèdent un bon niveau de compétences obtiennent un score au moins de Niveau 3 en compréhension de l'écrit et en mathématiques. Pour un bon niveau de compétences en résolution de problèmes : les individus qui possèdent un bon niveau de compétences obtiennent un score au moins de Niveau 2 (inclus) en résolution de problèmes. Pour l'ensemble de compétences (toutes les compétences) : les individus qui possèdent un bon niveau de compétences obtiennent un score au moins de Niveau 3 (inclus) en compréhension de l'écrit et en mathématiques et au moins de Niveau 2 (inclus) en résolution de problèmes. L'analyse a été réalisée sur un ensemble apparié de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) - Enquête de la Communauté européenne sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les ménages et les individus (CSIS) couvrant sept pays (Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Lituanie et République tchèque). Les autres variables indépendantes comprises dans l'estimation incluent des variables nominales pour les tranches d'âge, le niveau de formation, la situation au regard de l'emploi, le sexe et le pays. L'échantillon utilisé pour l'analyse de l'effet des bonnes compétences en résolution de problèmes et de la possession d'un ensemble équilibré de compétences comprend des individus de République tchèque, de Finlande, d'Irlande et de Lituanie. La France, l'Italie et l'Espagne n'ont pas participé à l'évaluation sur les compétences en résolution de problèmes dans les environnements à forte composante technologique. Les ratios de risque relatif sont obtenus par une transformation exponentielle des coefficients estimés résultant de la régression logistique multinomiale. Les niveaux de signification ont été obtenus à partir des coefficients estimés résultant de la régression logistique multinomiale. Dans l'Enquête sur les compétences des adultes (PIAAC) : Lituanie – année de référence 2015 ; tous les autres pays – année de référence 2012. \*\*\* – significatif au niveau de 1 %. \*\* – significatif au niveau de 5 %.

Source : OCDE (2020<sub>[1]</sub>), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique*, <https://doi.org/10.1787/a0e29ca9-fr>, Graphique 4.12.

*Les compétences numériques sont également importantes pour la protection contre les risques associés aux technologies numériques...*

Les compétences permettent aussi aux individus de mieux se protéger, ainsi que leurs enfants, contre les risques associés aux technologies numériques. L'utilisation croissante des appareils numériques et d'internet peut être préjudiciable au bien-être et aux liens sociaux des individus. Bien qu'il soit difficile

d'établir un lien de causalité, les données suggèrent que des usages excessifs sont liés à une moindre satisfaction à l'égard de la vie, un risque accru de dépression et d'anxiété, un sommeil de moindre qualité et une plus forte prévalence de sentiments négatifs (tristesse et faible moral) (OCDE, 2021<sup>[90]</sup> ; Hooft Graafland, 2018<sup>[91]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[44]</sup>).

Les individus plus instruits sont potentiellement mieux informés sur les risques liés au numérique, ont accès à d'autres activités hors numérique pendant leurs moments de loisir, ou font plus attention à leur degré d'implication dans les activités en ligne. Les élèves qui réussissent le mieux aux tests du PISA sont, par exemple, moins susceptibles de signaler qu'ils se sentent mal lorsqu'ils n'ont pas de connexion internet (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). En outre, les compétences déterminent également la manière dont les individus s'occupent de leur sécurité en ligne et de la confidentialité de leurs données. Un bon niveau de compétences augmente la probabilité que les individus prennent des mesures visant à renforcer leur sécurité en ligne en gérant l'accès à leurs informations personnelles, en utilisant des logiciels anti-espions ou en modifiant les paramètres afin de limiter les cookies (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Les compétences numériques aident aussi les enfants à faire face au harcèlement en ligne parce qu'ils savent, par exemple, comment bloquer les harceleurs et supprimer les messages (Gottschalk, 2022<sup>[92]</sup>).

*En intégrant les technologies numériques dans l'enseignement et l'apprentissage, l'éducation peut contribuer à développer les compétences nécessaires pour évoluer dans un monde numérique et réduire les fractures numériques...*

Les systèmes éducatifs jouent un rôle essentiel pour jeter les bases qui permettront aux élèves et aux citoyens de s'épanouir dans un monde de plus en plus numérique. S'ils cherchent à doter les élèves d'un ensemble équilibré de compétences et de bonnes attitudes face à l'apprentissage, les systèmes éducatifs portent également leurs efforts sur l'intégration des technologies numériques dans l'enseignement. L'introduction et l'utilisation des technologies numériques et d'internet en milieu scolaire est l'un des principaux moteurs d'innovation dans les pratiques pédagogiques observées sur les dix dernières années dans les pays de l'OCDE (Vincent-Lancrin et al., 2019<sup>[93]</sup>) et la pandémie a accéléré la transformation numérique des systèmes éducatifs. Il ressort des données du PISA (2018) que dans les pays de l'OCDE, environ deux tiers des élèves en moyenne ont utilisé des appareils numériques en cours (sciences, compréhension de l'écrit ou mathématiques) le mois précédent<sup>3</sup>. En science, les appareils numériques sont utilisés soit par les enseignants et les élèves ensemble (pour 31 % des élèves de science), soit par les enseignants uniquement (pour 31 % de tous les élèves de science) plutôt que principalement par les élèves (pour 12 % de tous les élèves de science).

L'utilisation des technologies numériques dans les systèmes éducatifs peut faire partie de la solution pour développer les compétences nécessaires pour être membre d'une société numérique, y compris les compétences numériques. Bien que les enfants soient exposés de plus en plus tôt aux technologies numériques, tous les jeunes ne les maîtrisent pas et leur utilisation à l'école peut renforcer les compétences numériques (OCDE, s.d.<sup>[94]</sup> ; OCDE, 2017<sup>[95]</sup>) (Malamud et Pop-Eleches, 2011<sup>[96]</sup> ; Malamud et al., 2018<sup>[97]</sup> ; Bulman et Fairlie, 2016<sup>[98]</sup>). Les données du PISA (2018) révèlent que les élèves qui ont eu plus de possibilités d'acquérir des compétences numériques à l'école ont aussi plus de chances d'obtenir de meilleurs résultats pour certains aspects nouveaux de la compréhension de l'écrit, notamment savoir distinguer les faits des opinions (OCDE, 2021<sup>[47]</sup>). Malgré la persistance de disparités d'accès aux technologies numériques dans de nombreux pays de l'OCDE, les établissements scolaires peuvent contribuer à résorber les inégalités entre les élèves, sur le plan tant de l'accès à ces technologies que de l'exploitation qui en est faite pour apprendre.

La transformation numérique offre aux systèmes de nouvelles opportunités de s'écarter d'une approche uniforme de l'enseignement pour aller vers des expériences d'apprentissage personnalisées. Les utilisations innovantes des technologies numériques ouvrent la voie à une plus grande inclusion, par l'apprentissage adaptatif, une plus grande personnalisation des expériences d'apprentissage, l'accès à un

éventail élargi de ressources et de matériel (par ex., les télélaboratoires), ou l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle pour ajouter diagnostics et personnalisation à l'instruction. L'analyse de l'apprentissage<sup>4</sup>, fondée sur les données de masse issues de la navigation en ligne, des réseaux sociaux ou d'appareils et capteurs en réseau, contribue elle aussi à des apprentissages plus personnalisés (OCDE, 2019<sup>[99]</sup> ; OCDE, 2022<sup>[100]</sup>). Elle permet d'identifier plus facilement les élèves qui risquent de décrocher et d'évaluer l'efficacité de différentes stratégies d'enseignement. Ces utilisations innovantes des données et des technologies numériques ouvrent la voie à des expériences d'apprentissage de qualité et plus inclusives.

*L'utilisation des technologies numériques pour enseigner et apprendre peut améliorer les résultats scolaires des élèves, mais de nombreux pays n'ont pas encore récolté les fruits de l'éducation numérique*

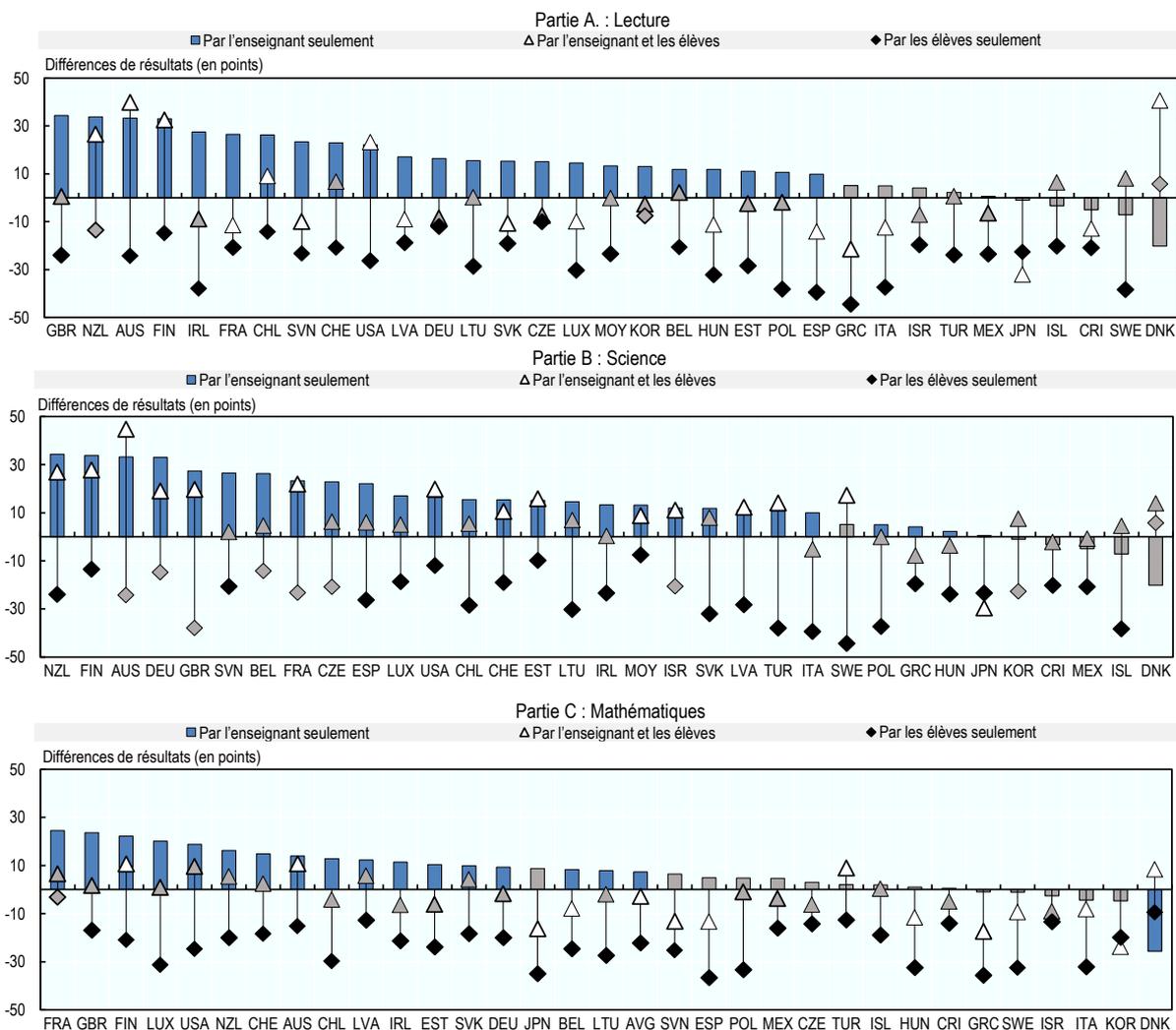
Utilisée de manière innovante pour enseigner et apprendre, la technologie peut effectivement améliorer les résultats et la motivation des élèves (Paniagua et Istance, 2018<sup>[101]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[1]</sup> ; OCDE, 2022<sup>[100]</sup>). Il ressort des données du PISA (2018) que le recours aux appareils numériques dans le cadre d'activités pédagogiques peut contribuer à de meilleurs résultats, mais que tous les systèmes éducatifs ne sont pas encore parvenus à en exploiter les possibilités pour accroître l'efficacité de l'enseignement et de l'apprentissage (Graphique 2.7).

Les données du PISA donnent également à penser, cependant, que l'exploitation de ce potentiel dépend de l'utilisation qui est faite de la technologie pour enseigner et apprendre et de l'intention pédagogique sous-jacente. En effet, l'utilisation d'appareils numériques par les enseignants seulement et (bien que dans une moindre mesure selon les pays) leur utilisation par les élèves et les enseignants sont plus positivement corrélées avec les résultats des élèves que leur utilisation principalement par les élèves, même en tenant compte du milieu socioéconomique de ces derniers et des établissements scolaires, de l'infrastructure numérique des établissements ou de la compétence numérique perçue des élèves. En Australie et Nouvelle-Zélande, deux pays où les technologies numériques sont fréquemment utilisées à la fois par les élèves et les enseignants (OCDE, 2021<sup>[47]</sup>), la corrélation avec les résultats scolaires est plus forte qu'avec les autres types d'utilisation d'appareils numériques, ce qui donne à penser que les élèves de ces pays tirent parti des bénéfices des technologies numériques grâce à de meilleures pratiques pédagogiques. De manière plus générale, ces conclusions cadrent avec les données de recherche faisant ressortir l'importance d'encourager les enseignants à utiliser les technologies numériques au lieu de s'y dérober, mais aussi de renforcer, au sein du système éducatif, les capacités d'utilisation des technologies numériques à des fins pédagogiques au lieu de ne s'intéresser qu'à la disponibilité d'infrastructures numériques (Beg et al., 2022<sup>[102]</sup> ; Sailer, Murböck et Fischer, 2021<sup>[103]</sup>).

En revanche, l'utilisation des technologies numériques par les élèves principalement a tendance à être négativement corrélée avec les résultats scolaires. Un constat qui semble indiquer que les élèves n'utilisent pas les outils numériques de la manière la plus productive, surtout s'ils ne sont pas encadrés ou guidés par les enseignants, s'ils se laissent distraire ou s'ils font un usage passif de la technologie. D'autre part, l'utilisation des technologies numériques par les élèves principalement a tendance à être plus fréquemment observée dans les établissements défavorisés, en moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>5</sup>. Les possibilités d'inclusion et de résorption des écarts d'apprentissage offertes par les technologies numériques pourraient, par conséquent, ne pas être concrétisées faute de politiques publiques en faveur d'utilisations innovantes dans les établissements défavorisés (par ex., par l'offre de formations professionnelles ciblées, l'apport d'expertise extérieure et l'accompagnement de l'introduction des technologies numériques dans l'enseignement et l'apprentissage, le développement des compétences numériques des élèves).

## Graphique 2.7. Utilisation d'appareils numériques pour apprendre et enseigner, et résultats scolaires

Différences de résultats dues à l'utilisation d'appareils numériques pour enseigner et apprendre en classe durant le mois écoulé, par type d'utilisateur (enseignant seulement, enseignant et élèves, élèves uniquement) par rapport à l'absence d'appareils



Note : Les valeurs qui ne sont pas statistiquement significatives sont indiquées en gris clair. La catégorie de référence est composée des élèves disant ne pas avoir utilisé d'appareils numériques pour apprendre en classe durant le mois écoulé. Contrôles de régression : l'indice PISA de statut socioéconomique des élèves, statut socioéconomique des établissements scolaires, temps d'utilisation d'appareils numériques en dehors de la classe pour chaque matière, temps d'utilisation d'appareils numériques en cours, déclarations des chefs d'établissement sur la capacité de l'établissement à améliorer l'enseignement et l'apprentissage par l'utilisation d'appareils numériques (nombre suffisant d'appareils connectés à internet, largeur de bande suffisante de l'établissement, disponibilité de logiciels adéquats, enseignants dotés des compétences nécessaires pour intégrer les appareils numériques dans leurs cours, disponibilité de ressources professionnelles pour permettre aux enseignants d'apprendre à utiliser les appareils numériques, disponibilité d'une plateforme en ligne d'aide à l'apprentissage, mesures incitatives pour encourager les enseignants à intégrer les appareils numériques dans leurs cours, personnel d'encadrement technique suffisamment qualifié), disponibilité d'une infrastructure numérique dans les établissements (nombre d'ordinateurs par élève et proportion d'ordinateurs connectés à internet), disponibilité d'ordinateurs à la maison pour faire les devoirs, compétence en TIC perçue des élèves.

Source : Adapté de OCDE (2018<sup>[80]</sup>), Base de données du PISA 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (consultée le 10 novembre 2022).

Les données du Graphique 2.7 font également apparaître que les pays n'ont pas tous tiré parti de la transformation numérique au même degré dans leurs systèmes éducatifs. Les effets positifs moyens de l'utilisation d'appareils numériques par l'enseignant ou par l'enseignant et les élèves pour enseigner et apprendre donnent à penser que la majorité des pays pourraient tirer davantage parti de la transformation numérique en éducation, mais qu'il leur faut pour cela adopter un éventail de mesures de politique publique en appui d'une éducation numérique efficace. Les élèves d'un certain nombre de systèmes éducatifs, dont l'Australie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, semblent tirer des bénéfices plus conséquents de l'utilisation d'appareils numériques par l'enseignant ou par l'enseignant et les élèves que leurs camarades d'autres pays de l'OCDE. Les données de TALIS (2013) révèlent que l'Australie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni avaient également déjà une tête d'avance en 2013 pour ce qui est de la préparation et de la formation de leurs enseignants à l'utilisation des technologies numériques (OCDE, 2020<sup>[11]</sup>). Ces pays ont probablement réussi à mettre au point un écosystème de mesures de politique publique en matière d'éducation numérique (dont des mesures visant à assurer la disponibilité d'infrastructures d'éducation numérique et à favoriser l'innovation en technologies d'éducation numérique, le renforcement des capacités pour en assurer une utilisation efficace, etc.) rendant possibles des utilisations plus efficaces et innovantes des technologies numériques pour apprendre et enseigner.

***Les enjeux et les opportunités que présente notre époque nécessitent, plus que jamais, de former des citoyens résilients et proactifs au service d'un avenir durable***

*L'éducation joue un rôle essentiel dans la sensibilisation et la transmission des connaissances sur différents enjeux planétaires et environnementaux...*

L'éducation est fondamentale pour sensibiliser et faire connaître différents enjeux planétaires, et pour former des citoyens prêts à vivre et agir pour un avenir durable. Les compétences déterminent la capacité des élèves et des citoyens de vivre dans un monde interconnecté et d'agir pour le bien-être collectif (OCDE, 2020<sup>[86]</sup>). Construire un avenir durable passe également par une évolution des comportements, par une compréhension et une acceptation des stratégies des pouvoirs publics en matière d'action climatique.

L'évaluation PISA 2018 a examiné les compétences que les élèves doivent développer pour pouvoir s'épanouir dans un monde diversifié et interconnecté. Les élèves qui affichent les scores les plus élevés dans les indices reflétant leurs attitudes et dispositions concernant les enjeux planétaires (connaissance des enjeux planétaires, envie de découvrir d'autres cultures, capacité d'adaptation cognitive, par exemple) sont plus susceptibles de signaler qu'ils agissent pour le bien-être collectif et le développement durable (OCDE, 2020<sup>[86]</sup>). Ces attitudes et dispositions positives concernant les enjeux planétaires présentent une corrélation positive avec la performance globale des élèves dans les tests. S'il est probable que les attitudes et dispositions positives concernant les enjeux planétaires déterminent la motivation et la performance des élèves en matière d'apprentissage sur ces thèmes, il est également probable qu'une meilleure compréhension de ces enjeux puisse déboucher sur de meilleures dispositions et sur des probabilités plus fortes que les élèves agissent.

S'agissant du degré de préparation des élèves pour construire un avenir durable en particulier, plusieurs vagues de l'évaluation PISA font apparaître que la sensibilité des élèves aux enjeux planétaires et leurs attitudes pro-environnement présentent une corrélation positive avec leurs performances en sciences (OCDE, 2020<sup>[6]</sup>). Les élèves qui ont une meilleure compréhension des sciences sont donc plus susceptibles d'être sensibilisés à l'environnement et de se sentir davantage investis de responsabilités envers les enjeux du développement durable (OCDE, 2021<sup>[104]</sup> ; Echazarra, 2018<sup>[105]</sup>). Le nombre d'activités scientifiques auxquelles les élèves participent à l'école et leur exposition à l'enseignement basé sur le questionnement comptent également dans leurs attitudes vis-à-vis de l'environnement. De manière plus générale, les attitudes des élèves concernant les enjeux planétaires présentent une corrélation

positive avec le nombre d'activités liées à la compétence mondiale auxquelles ils participent à l'école, même après avoir tenu compte du profil socioéconomique des élèves et des écoles (OCDE, 2020<sub>[86]</sub>).

*La sensibilité des élèves aux problèmes environnementaux est fortement liée au contenu du programme scolaire...*

Au-delà des activités d'apprentissage organisées dans les écoles, le contenu des programmes d'études officiels peut également contribuer à améliorer la sensibilité des élèves à ces enjeux et leurs attitudes vis-à-vis de ces questions. Plusieurs pays (comme l'Australie, le Danemark et l'Estonie) accordent déjà la priorité à la sensibilisation aux enjeux environnementaux et à la stabilité dans leurs objectifs éducatifs (OCDE, 2020<sub>[5]</sub>). L'évaluation PISA 2018 établit que les enjeux environnementaux sont inclus dans les programmes d'étude de presque tous les élèves et que l'insertion de ces thèmes dans les programmes est importante. La sensibilisation des élèves au changement climatique et au réchauffement est fortement liée à l'inclusion de ces thèmes dans les programmes d'étude, en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2020<sub>[86]</sub>). On observe toutefois d'importantes différences de compétence des élèves en matière environnementale et un niveau d'études élevé ne suffit pas pour développer une plus grande sensibilité aux problématiques écologiques (Borgonovi et al., 2022<sub>[106]</sub> ; Borgonovi et al., 2022<sub>[107]</sub>). En revanche, une corrélation positive se dégage entre d'excellents résultats en science et un degré supérieur de conscience des problèmes d'environnement, même après prise en compte des résultats en compréhension de l'écrit et en mathématiques. Ces constatations soulignent l'importance du contenu des programmes scolaires, et de l'enseignement des sciences en particulier, pour doter les élèves des compétences nécessaires au service d'un avenir durable (Borgonovi et al., 2022<sub>[106]</sub> ; Borgonovi et al., 2022<sub>[107]</sub>).

*Mais pour former des citoyens qui agiront au service d'un avenir durable, il faut également cultiver chez les élèves la capacité d'agir et le sentiment de pouvoir le faire...*

Pour former des citoyens capables d'agir pour un avenir durable, les systèmes éducatifs doivent également développer chez les élèves la capacité d'agir et le sentiment de pouvoir le faire de manière utile pour l'avenir (OCDE, 2021<sub>[104]</sub>). Bien que les élèves possèdent un degré élevé de sensibilité, d'efficacité personnelle et d'intérêt pour les enjeux environnementaux, seul un élève sur deux a le sentiment de pouvoir faire quelque chose pour résoudre les problèmes auxquels le monde est confronté (OCDE, 2021<sub>[104]</sub>). Les élèves qui possèdent des niveaux de compétence en sciences plus élevés sont souvent plus pessimistes quant à l'avenir de l'environnement. Si l'excès d'optimisme sur les enjeux environnementaux peut poser problème, le pessimisme concernant l'avenir qui empêche les élèves d'agir est tout aussi peu souhaitable (OCDE, 2021<sub>[104]</sub> ; Echazarra, 2018<sub>[105]</sub>).

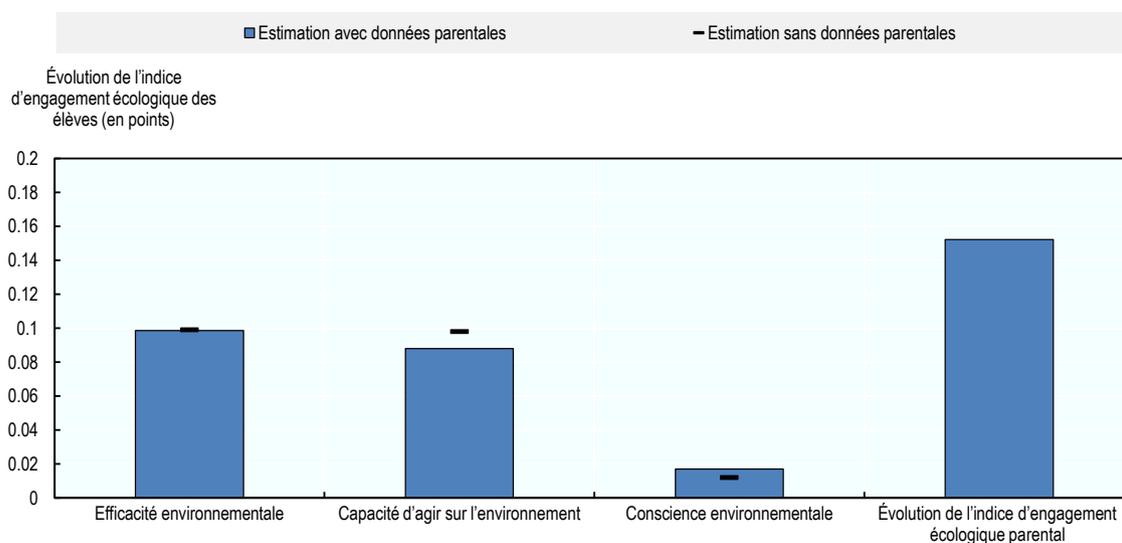
Former les élèves et les citoyens pour un avenir durable nécessite donc d'aller plus loin que les connaissances et les compétences fondamentales sur les enjeux environnementaux. Il est essentiel de développer un sentiment de pouvoir et de résilience. Les élèves qui manifestent un sens plus aigu de leurs capacités concernant l'environnement sont effectivement plus susceptibles d'agir en conséquence (Graphique 2.8). Des pédagogies spécifiques comme l'apprentissage en situation réelle, l'apprentissage basé sur les projets et le questionnement, et l'enseignement basé sur la discussion peuvent être efficaces pour développer chez les élèves les connaissances ainsi que la capacité d'agir et la confiance en l'action (OCDE, 2020<sub>[6]</sub>). Le Graphique 2.8 illustre le lien entre l'engagement écologique des élèves et celui de leurs parents. Que cette corrélation positive traduise le rôle fondamental des parents dans la socialisation de leurs enfants ou l'influence des enfants sur l'engagement écologique de leurs parents, elle met en évidence la nécessité pour les systèmes éducatifs d'associer les parents et les éducateurs au développement des compétences des enfants au service d'un avenir durable (Borgonovi et al., 2022<sub>[107]</sub>).

En outre, le rapport PISA (2018) établit que développer l'adaptabilité cognitive des élèves peut encourager la résilience, la capacité à affronter l'incertitude et l'aptitude à comprendre différents points de vue (OCDE, 2020<sub>[86]</sub>). En effet, l'adaptabilité cognitive renvoie à la capacité des élèves à adapter leurs « modes de

pensée et leurs comportements à leur environnement culturel ou aux situations et contextes inédits susceptibles de présenter de nouvelles exigences ou problématiques » (OCDE, 2020<sub>[86]</sub>). La capacité d'adaptation cognitive des élèves et leur résilience sont positivement corrélées dans tous les pays et autres participants au PISA 2018, même après prise en compte des profils socioéconomiques des élèves et des écoles.

### Graphique 2.8. Sensibilité des élèves aux problèmes d'environnement, perception de leurs propres capacités dans ce domaine et engagement écologique

Évolution de l'indice d'engagement écologique des élèves corrélée avec une hausse d'une unité dans les indices des attitudes des élèves en rapport avec l'environnement et de l'engagement écologique des parents



Note : L'indice d'engagement écologique des élèves correspond à la moyenne des variables indicatrices suivantes, pour lesquelles les élèves déclarent : réduire leur consommation d'énergie à la maison (par ex., en baissant le chauffage ou la climatisation ou en éteignant les lumières lorsqu'ils quittent une pièce) pour protéger l'environnement ; choisir certains produits pour des raisons éthiques ou écologiques, même s'ils coûtent un peu plus cher ; signer des pétitions en faveur d'une action environnementale ou sociale en ligne ; boycotter des produits ou des marques pour des raisons politiques, éthiques ou écologiques ; participer à des activités en faveur de la protection de l'environnement. La notion d'efficacité environnementale renvoie à la capacité des élèves à : expliquer l'effet des émissions de dioxyde de carbone sur le changement climatique ; expliquer pourquoi certains pays souffrent davantage du changement climatique que d'autres ; parler des conséquences du développement économique sur l'environnement. Les deux estimations (avec et sans données parentales) tiennent compte des résultats des élèves en science, de l'indice PISA de statut économique, social et culturel, du sexe, des minutes d'apprentissage (par semaine) en science et de l'inclusion du changement climatique et du réchauffement planétaire parmi les sujets abordés dans le programme scolaire. L'estimation avec données parentales tient compte de l'engagement écologique des parents, de l'intérêt pour les questions environnementales dans leur propre pays et dans d'autres pays, et de la mesure dans laquelle ils s'estiment bien informés sur le changement climatique et le réchauffement planétaire. L'estimation avec données parentales est calculée pour les pays pour lesquels on dispose de données dans le questionnaire PISA 2018 aux parents, à savoir : Allemagne, Chili, Corée, Irlande, Italie, Mexique et Portugal.

Source : Adapté de OCDE (2018<sub>[80]</sub>), Base de données du PISA 2018, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (consultée le 10 novembre 2022).

StatLink  <https://stat.link/kdn6re>

Les systèmes éducatifs jouent donc un rôle majeur pour former des apprenants résilients, capables de gérer les ruptures de normalité et de s'adapter à des environnements changeants, d'exploiter les opportunités existantes et de réaliser leur potentiel (OCDE, 2021<sup>[45]</sup>). La plupart des pays/territoires pour lesquels des données sont disponibles dans la base de données de l'OCDE sur l'avenir de l'éducation et des compétences à l'horizon 2030 - Programmes d'enseignement intègrent les notions de capacité d'agir des élèves dans un tiers environ des programmes scolaires et les enseignants ne se sentent pas tous prêts à accompagner le développement de cette aptitude chez les élèves (OCDE, 2020<sup>[71]</sup>). Au-delà de la prise en compte de la capacité d'agir dans des programmes d'enseignement tournés vers l'avenir et de l'accompagnement des enseignants à travers la formation professionnelle, plusieurs autres stratégies peuvent encourager la résilience des élèves et leur aptitude à façonner un avenir durable. Les systèmes éducatifs qui donnent aux élèves la capacité d'agir sont ceux dans lesquels les enseignants et les élèves construisent ensemble des environnements d'apprentissage actif, au lieu de placer l'enseignant au cœur de l'instruction (Schleicher, 2021<sup>[108]</sup>). Par ailleurs, pour renforcer la résilience des élèves, les pouvoirs publics peuvent mettre en place des initiatives des pouvoirs publics qui encouragent l'investissement des élèves et favorisent des climats d'apprentissage positifs, offrent des pédagogies adaptatives à tous et accompagnent les apprenants les plus vulnérables (OCDE, 2021<sup>[45]</sup>). Donner aux apprenants le pouvoir d'évoluer avec assurance dans un monde incertain et changeant suppose également une approche globale de l'éducation, qui englobe le développement des compétences socioémotionnelles des élèves, leur bien-être et leur santé psychique (OCDE, 2021<sup>[45]</sup>).

## Messages clés

Globalement, une éducation de qualité est porteuse de bénéfices significatifs et variés pour l'individu, la collectivité et la société. Il est donc important, dans les décisions d'investissement public, de ne pas considérer les seuls bénéfices économiques de l'éducation, mais aussi ses nombreuses retombées sociales et sa contribution à la prospérité individuelle et collective.

Les individus plus instruits sont en meilleure santé et vivent plus longtemps. Leur meilleur état de santé autodéclaré se répercute sur leurs enfants et leurs pairs. À 25 ans, les diplômés du supérieur ont une espérance de vie dépassant de 5 à 8 années celle des jeunes du même âge peu diplômés. Ils sont aussi plus heureux, car les études les aident à acquérir des compétences, des connaissances et des dispositions qui favoriseront leur santé mentale et leur équilibre psychologique à l'âge adulte.

L'éducation favorise en outre l'engagement civique et réduit les comportements antisociaux, au profit de la société. Les compétences d'analyse, de traitement de l'information et de raisonnement critique acquises à l'école forment des citoyens plus informés et investis et, par conséquent, favorisent un meilleur fonctionnement de la démocratie. L'éducation développe en outre la tolérance et l'ouverture d'esprit, fondements d'une société plus solidaire. Les compétences cognitives et socioémotionnelles contribuent également à réduire la délinquance, entraînant ainsi une baisse des coûts dans ce domaine et d'importants bénéfices sociaux.

L'éducation permet en outre de construire un capital social et une société plus inclusive. Elle est un important déterminant de la confiance, laquelle est à la base du capital social et retentit fortement sur la croissance économique, l'efficacité des pouvoirs publics, les échanges économiques, la santé et le bien-être. Par ailleurs, les systèmes éducatifs peuvent contribuer à une économie et à une société plus inclusives par le biais de la mobilité sociale. L'équité au sein des systèmes éducatifs est essentielle pour assurer l'équité tout au long du parcours d'apprentissage d'un individu, ainsi que d'une génération à l'autre.

Enfin et surtout, lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, une éducation de qualité aide également les individus et la société à tirer pleinement parti des opportunités nouvelles, comme la transformation numérique, et à aller au-devant des enjeux émergents, comme le changement climatique. Pendant la pandémie, l'éducation et les compétences ont permis de maintenir une vie sociale, de travailler, d'apprendre et de ne pas se laisser distancer dans un monde de plus en plus numérique. En intégrant les technologies numériques, l'école peut aider à développer les compétences requises dans un monde numérique et à résorber les fractures. Elle joue en outre un rôle fondamental de sensibilisation à tout un éventail de problématiques mondiales et environnementales. Il est indispensable de développer chez les élèves la capacité d'agir et le sentiment de pouvoir le faire afin qu'ils puissent par la suite mener des actions efficaces et devenir des citoyens proactifs et capables d'agir en faveur d'un avenir durable.

Les retombées de l'éducation sur le plan social au sens large se matérialisent par conséquent à la fois au niveau individuel (jouir d'une meilleure santé, offrir de meilleures perspectives à ses enfants, par exemple) et au niveau collectif, dans la mesure où les retombées à caractère individuel entraînent des externalités positives et rejaillissent sur la société dans son ensemble. Si de telles retombées peuvent être considérées comme des résultats en soi, elles sont aussi porteuses de bénéfices économiques et monétaires, même indirectement, et renforcent ainsi les retombées économiques de l'éducation dont il est question au chapitre 1.

## Références

- Agencia de Calidad de la Educacion (2019), *Resultados Educativos 2019*, [11]  
[http://archivos.agenciaeducacion.cl/PPT\\_Nacional\\_Resultados\\_educativos\\_2019.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/PPT_Nacional_Resultados_educativos_2019.pdf)  
 (consulté le 11 juillet 2022).
- Agencia de la Calidad de la Educacion (s.d.), *Simce*, <https://www.agenciaeducacion.cl/simce/> [10]  
 (consulté le 11 juillet 2022).
- Algan, Y. (2021), « Confiance dans les scientifiques par temps de crise », *Conseil*, n° 068, [68]  
 Conseil d'Analyse Économique, <https://www.cae-eco.fr/confiance-dans-les-scientifiques-par-temps-de-crise>.
- Algan, Y. (2018), « Trust and social capital », dans Stiglitz, J., J. Fitoussi et M. Durand [61]  
 (dir. pub.), *For Good Measure : Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*,  
 Éditions OCDE, Paris.
- Algan, Y. et al. (2022), « The Impact of Childhood Social Skills and Self-Control Training on [58]  
 Economic and Noneconomic Outcomes: Evidence from a Randomized Experiment Using  
 Administrative Data », *American Economic Review*, vol. 112/8, pp. 2553-2579,  
<https://doi.org/10.1257/aer.20200224>.
- Algan, Y. et P. Cahuc (2010), « Inherited Trust and Growth », *American Economic Review*, [62]  
 vol. 100, pp. 2060-2092, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.100.5.2060>  
 (consulté le 10 janvier 2022).
- Algan, Y., P. Cahuc et A. Shleifer (2013), « Teaching Practices and Social Capital », *American* [67]  
*Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5/3, pp. 189-210,  
<https://doi.org/10.1257/app.5.3.189>.
- Algan, Y. et al. (2021), « Trust in scientists in times of pandemic: Panel evidence from 12 [64]  
 countries », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of*  
*America*, vol. 118/40, <https://doi.org/10.1073/pnas.2108576118>.
- Algan, Y. et al. (2019), « Well-being through the lens of the internet », *PLoS ONE 14(1):* [89]  
 e0209562, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209562>.
- Almlund, M. et al. (2011), « Personality Psychology and Economics », *Handbook of the* [3]  
*Economics of Education*, vol. 4, pp. 1-181, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53444-6.00001-8>.
- Anders, J., A. Barr et A. Smith (2022), « The Effect of Early Childhood Education on Adult [59]  
 Criminality: Evidence from the 1960s through 1990s », *American Economic Journal:*  
*Economic Policy*, <https://doi.org/10.1257/POL.20200660>.
- Apergis, N. (2018), « Education and democracy: New evidence from 161 countries », *Economic* [51]  
*Modelling* 71, pp. 59-67,  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999317313561> (consulté le  
 24 janvier 2022).
- Banque mondiale (2013), *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*, Banque [73]  
 mondiale, Washington, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0010-8>.

- Beg, S. et al. (2022), « Engaging Teachers with Technology Increased Achievement, Bypassing Teachers Did Not », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 14/2, pp. 61-90, <https://doi.org/10.1257/POL.20200713>. [102]
- Bell, B., R. Costa et S. Machin (2022), « Why Does Education Reduce Crime? », *Journal of Political Economy*, vol. 130/3, pp. pp. 732-765, <https://doi.org/10.1086/717895>. [55]
- Blanden, J., M. Doepke et J. Stuhler (2022), « Educational Inequality », *NBER Working Paper Series*, n° 29979, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/W29979>. [76]
- Borgonovi, F. et E. Andrieu (2020), « Bowling together by bowling alone: Social capital and COVID-19 », *Social Science & Medicine*, vol. 265, p. 113501, <https://doi.org/10.1016/J.SOCSCIMED.2020.113501>. [60]
- Borgonovi, F. et al. (2022), « The environmental sustainability competence toolbox: From leaving a better planet for our children to leaving better children for our planet », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 275, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/27991ec0-en>. [106]
- Borgonovi, F. et al. (2022), « Young people's environmental sustainability competence : Emotional, cognitive, behavioural, and attitudinal dimensions in EU and OECD countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 274, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1097a78c-en>. [107]
- Borgonovi, F. et T. Burns (2015), « The educational roots of trust », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 119, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js1kv85dfvd-en.pdf?expires=1642156960&id=id&accname=ocid84004878&checksum=E8B7320B38DA8DCF898BA0B292677EC8> (consulté le 14 janvier 2022). [65]
- Borgonovi, F. et A. Pokropek (2019), « Education and attitudes toward migration in a cross country perspective », *Frontiers in Psychology*, vol. 10/OCT, p. 2224, <https://doi.org/10.3389/FPSYG.2019.02224/BIBTEX>. [85]
- Borgonovi, F. et A. Pokropek (2017), « Birthplace diversity, income inequality and education gradients in generalised trust: The relevance of cognitive skills in 29 countries », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 164, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f16a8bae-en>. [69]
- Bradley, S. et C. Green (dir. pub.) (2020), *The Economics of Education - A Comprehensive Overview*, <https://www.elsevier.com/books/the-economics-of-education/bradley/978-0-12-815391-8> (consulté le 2 décembre 2021). [16]
- Bulman, G. et R. Fairlie (2016), « Technology and Education: Computers, Software, and the Internet », dans *Handbook of the Economics of Education*, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-63459-7.00005-1>. [98]
- Carneiro, P., J. Heckman et E. Vytlačil (2011), « Estimating Marginal Returns to Education », *American Economic Review*, vol. 2754–2781, <https://doi.org/10.1257/aer.101.6.2754>. [26]
- Castelló-Climent, A. (2008), « On the distribution of education and democracy », *Journal of Development Economics*, vol. 87/2, pp. 179-190, <https://doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2007.10.006>. [52]

- Cerna et al. (2021), « Promoting inclusive education for diverse societies: A conceptual framework », Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation, n° 260, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/edu/workingpapers> (consulté le 3 décembre 2021). [72]
- Charron, N. et B. Rothstein (2016), « Does education lead to higher generalized trust? The importance of quality of government », *International Journal of Educational Development*, vol. 50, pp. 59-73, <https://doi.org/10.1016/J.IJEDUDEV.2016.05.009>. [71]
- Chernyshenko, O., M. Kankaraš et F. Drasgow (2018), « Social and emotional skills for student success and well-being: Conceptual framework for the OECD study on social and emotional skills », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 173, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/db1d8e59-en>. [109]
- Conti, G. et J. Heckman (2014), « Economics of Child Well-Being », *Handbook of Child Well-Being*, [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8\\_21](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_21). [34]
- Conti, G., J. Heckman et S. Urzua (2010), « The Education-Health Gradient », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, pp. 234-238, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.100.2.234> (consulté le 21 janvier 2022). [31]
- Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons (2019), « Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif ». [13]
- Cunha, F., J. Heckman et S. Schennach (2010), « Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation », *Econometrica*, vol. 78/3, pp. 883-931, <https://doi.org/10.3982/ECTA6551>. [57]
- Dahmann, S. et D. Schnitzlein (2019), « No evidence for a protective effect of education on mental health », *Social Science & Medicine*, vol. 241, p. 112584, <https://doi.org/10.1016/J.SOCSCIMED.2019.112584>. [37]
- Desjardins, R. (2020), « PIAAC Thematic Review on Adult Learning », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 223, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/864d2484-en>. [20]
- Easterbrook, M., T. Kuppens et A. Manstead (2016), « The Education Effect: Higher Educational Qualifications are Robustly Associated with Beneficial Personal and Socio-political Outcomes », *Social Indicators Research*, vol. 126/3, pp. 1261-1298, <https://doi.org/10.1007/S11205-015-0946-1/FIGURES/4>. [83]
- Echazarra, A. (2018), « Les jeunes de 15 ans sont-ils devenus plus « verts » ? », *PISA à la loupe*, n° 87, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4b2c2054-fr>. [105]
- Eurostat (2021), *Espérance de vie par âge, sexe et niveau d'éducation atteint*, <https://data.europa.eu/data/datasets/94epmjnjb6iwanhifxxd8w?locale=fr> (consulté le 14 décembre 2021). [24]
- Eurostat (2021), *Ménages - raisons pour ne pas avoir accès à l'internet à la maison*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc\\_pibi\\_rni/default/table?lang=fr](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_pibi_rni/default/table?lang=fr) (consulté le 9 décembre 2021). [88]
- Flèche, S., W. Lekfuangfu et A. Clark (2021), « The long-lasting effects of family and childhood on adult wellbeing: Evidence from British cohort data », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 181, pp. 290-311, <https://doi.org/10.1016/J.JEBO.2018.09.018>. [41]

- Galama, T., A. Lleras-Muney et H. Kippersluis (2018), « The Effect of Education on Health and Mortality: A Review of Experimental and Quasi-Experimental Evidence. », [15]  
<https://doi.org/10.3386/W24225>.
- García, J. et J. Heckman (2020), « Early Childhood Education and Life-cycle Health », *NBER working paper series*, n° 26880, National Bureau of Economic Research, [32]  
<http://cehd.uchicago.edu/ece-health> (consulté le 16 décembre 2021).
- Glaeser, E., G. Ponzetto et A. Shleifer (2007), « Why does democracy need education? », [48]  
*Journal of Economic Growth*, vol. 12, pp. 77-99, <https://doi.org/10.1007/s10887-007-9015-1>.
- Gottschalk, F. (2022), « Cyberbullying: An overview of research and policy in OECD countries », [92]  
*Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 270, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/f60b492b-en>.
- Gradstein, M. et M. Justman (2002), « Education, Social Cohesion, and Economic Growth », [87]  
*American Economic Review*, vol. 92/4, pp. 1192-1204.
- Grossman, M. (2015), « The Relationship between Health and Schooling: What's New? », [25]  
*Nordic Journal of Health Economics*, vol. 3/1, pp. 7-17, <https://doi.org/10.5617/NJHE.2362>.
- Grossman, M. (1972), « On the Concept of Health Capital and the Demand for Health », [17]  
*Journal of Political Economy*, vol. 80/2,  
[https://www.jstor.org/stable/1830580?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1830580?seq=1#metadata_info_tab_contents) (consulté le 16 décembre 2021).
- Heckman, J., J. Stixrud et S. Urzua (2006), « The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior », *Journal of Labor Economics*, vol. 24/3, [30]  
<http://jenni.uchicago.edu/noncog/> (consulté le 17 décembre 2021).
- Helliwell, J. et R. Putnam (2007), « Education and Social Capital », vol. 33/1, pp. 1-19. [66]
- Hoof Graafland, J. (2018), « New technologies and 21st century children: Recent trends and outcomes », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 179, Éditions OCDE, Paris, [91]  
<https://doi.org/10.1787/e071a505-en>.
- Jason Baron, E., J. Hyman et B. Vasquez (2022), « Public school funding, school quality, and adult crime », *NBER working paper series*, n° 29855, National Bureau of Economic, [56]  
<http://www.nber.org/papers/w29855> (consulté le 21 juillet 2022).
- Kline, P. et C. Walters (2016), « Evaluating Public Programs with Close Substitutes: The Case of Head Start », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131/4, pp. 1795-1848, [33]  
<https://doi.org/10.1093/QJE/QJW027>.
- Lance, L. (2011), « Nonproduction Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship », [19]  
*Handbook of the Economics of Education*, vol. 4, pp. 183-282, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53444-6.00002-X>.
- Lê-Scherban, F. et al. (2014), « Does academic achievement during childhood and adolescence benefit later health? », *Annals of Epidemiology*, vol. 24/5, pp. 344-355, [29]  
<https://doi.org/10.1016/J.ANNEPIDEM.2014.02.008>.

- Lleras-Muney, A. (2018), « Mind the Gap: A Review of The Health Gap: The Challenge of an Unequal World by Sir Michael Marmot », *Journal of Economic Literature*, vol. vol. 56, n° 3, pp. 1080-1101, <https://doi.org/10.1257/jel.20171383>. [27]
- Lochner, L. (2011), « Nonproduction Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship », *Handbook of the Economics of Education*, vol. 4, pp. 183-282, <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53444-6.00002-X>. [50]
- Lochner, L. et E. Moretti (2004), « The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports », *American Economic Review*, vol. 94/1, pp. 155-189, <http://www.econ.ucla.edu/moretti/papers.html>. (consulté le 7 janvier 2022). [54]
- Makridis, C. et C. Wu (2021), « How social capital helps communities weather the COVID-19 pandemic », *PLOS ONE*, vol. 16/1, p. e0245135, <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0245135>. [63]
- Malamud, O. et al. (2018), *Do Children Benefit from Internet Access? Experimental Evidence from Peru*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.11.005>. [97]
- Malamud, O. et C. Pop-Eleches (2011), « Home computer use and the development of human capital », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126/2, pp. 987-1027, <https://doi.org/10.1093/qje/qjr008>. [96]
- Marmot, M. (2017), « The Health Gap: The Challenge of an Unequal World: the argument », *International Journal of Epidemiology*, vol. 46/4, p. 1312, <https://doi.org/10.1093/IJE/DYX163>. [18]
- MINEDUC (s.d.), *Categoría de desempeño de establecimientos educacionales*, <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/categoria-de-desempeno-de-establecimientos-educacionales> (consulté le 11 juillet 2022). [12]
- MINEDUC (s.d.), *SIMCE*, <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/simce> (consulté le 11 juillet 2022). [9]
- Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse (2022), *Égalité entre les filles et les garçons*, <https://www.education.gouv.fr/egalite-entre-les-filles-et-les-garcons-9047> (consulté le 12 juillet 2022). [14]
- Murtin, F. et C. Lübker (2022), « Educational inequalities in longevity among OECD countries around 2016 », *OECD Papers on Well-being and Inequalities*, n° 8, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5faaa751-en.pdf?expires=1665389998&id=id&accname=ocid84004878&checksum=2F26FB49C569E2AD18BD792D0D9C33EA> (consulté le 10 octobre 2022). [21]
- OCDE (2022), *Perspectives de l'OCDE sur l'éducation numérique 2021 : Repousser les frontières avec l'IA, la blockchain et les robots*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d5fe6bd0-fr>. [100]
- OCDE (2021), *21st-Century Readers: Developing Literacy Skills in a Digital World*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a83d84cb-en>. [47]
- OCDE (2021), *A New Benchmark for Mental Health Systems: Tackling the Social and Economic Costs of Mental Ill-Health*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4ed890f6-en>. [35]

- OCDE (2021), *All the lonely people: Education and loneliness*, Trends Shaping Education Spotlights, n° 23, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/23ac0e25-en.pdf?expires=1639316864&id=id&accname=guest&checksum=BF3BAF1E69070B8040274160FA1BBAD1> (consulté le 12 décembre 2021). [90]
- OCDE (2021), *Beyond Academic Learning: First Results from the Survey of Social and Emotional Skills*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/92a11084-en>. [39]
- OCDE (2021), *COVID-19 and Well-being: Life in the Pandemic*, Éditions OCDE, Paris. [8]
- OCDE (2021), *Education Policy Outlook 2021: Shaping Responsive and Resilient Education in a Changing World*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/75e40a16-en>. [45]
- OCDE (2021), *Fitter Minds, Fitter Jobs: From Awareness to Change in Integrated Mental Health, Skills and Work Policies*, Santé mentale et emploi, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a0815d0f-en>. [36]
- OCDE (2021), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2021 : Se former pour la vie*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fc97e6d3-fr>. [2]
- OCDE (2021), « PISA 2018 Thematic report proposal », EDU/PISA/GB(2021)16, OCDE. [104]
- OCDE (2020), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>. [43]
- OCDE (2020), *Early Learning and Child Well-being: A Study of Five-year-Olds in England, Estonia, and the United States*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3990407f-en>. [38]
- OCDE (2020), *L'importance des compétences : Résultats supplémentaires de l'évaluation des compétences des adultes*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/176f15d3-fr>. [22]
- OCDE (2020), *OECD Future of Education and Skills 2030: Curriculum database*, Contents in curriculum, <https://www.oecd.org/education/2030-project/curriculum-analysis/data/> (consulté le 18 janvier 2022). [7]
- OCDE (2020), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a0e29ca9-fr>. [1]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [110]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume VI): Are Students Ready to Thrive in an Interconnected World?*, PISA, Éditions OCDE, Paris. [86]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume VI): Are Students Ready to Thrive in an Interconnected World?*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d5f68679-en>. [6]
- OCDE (2020), *What Students Learn Matters: Towards a 21st Century Curriculum*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d86d4d9a-en.pdf?expires=1641393149&id=id&accname=ocid84004878&checksum=F7EFAE4472E8B93B4E28B566B9CEAFB1> (consulté le 5 janvier 2022). [5]

- OCDE (2019), *Health for Everyone? Social Inequalities in Health and Health Systems*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c8385d0-en>. [23]
- OCDE (2019), *L'ascenseur social en panne ? Comment promouvoir la mobilité sociale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc38f798-fr>. [74]
- OCDE (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>. [77]
- OCDE (2019), *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>. [44]
- OCDE (2019), *Smart Data and Digital Technology in Education: Learning Analytics, AI and beyond*. [99]
- OCDE (2019), *Stratégie 2019 de l'OCDE sur les compétences : Des compétences pour construire un avenir meilleur*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264313859-fr> (consulté le 23 février 2021). [78]
- OCDE (2018), *Equity in Education : Breaking Down Barriers to Social Mobility*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>. [75]
- OCDE (2018), *PISA 2018 Database*, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/>. [80]
- OCDE (2018), *Résultats du PISA 2015 (Volume V) : Résolution collaborative de problèmes*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305199-fr>. [49]
- OCDE (2018), « Transformation numérique et politiques favorisant l'apprentissage tout au long de la vie et sur tous les territoires », *document non publié*. [79]
- OCDE (2017), *Innovative Pedagogies for Powerful Learning*, [https://one.oecd.org/document/EDU/CERI/CD/RD\(2017\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/CERI/CD/RD(2017)10/en/pdf) (consulté le 10 January 2022). [95]
- OCDE (2016), *Les compétences au service du progrès social : Le pouvoir des compétences socio-affectives*, Études de l'OCDE sur les compétences, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256491-fr>. [42]
- OCDE (2011), « Cohésion sociale et développement », dans *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris. [82]
- OCDE (s.d.), *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19939019>. [84]
- OCDE (s.d.), *PISA*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa\\_19963785](https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa_19963785). [94]
- OCDE (2012, 2015, 2017), *Survey of Adult Skills (PIAAC) Database*, <https://www.oecd.org/skills/piaac/data/>. [81]
- Paniagua, A. et D. Istance (2018), *Teachers as Designers of Learning Environments: The Importance of Innovative Pedagogies*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085374-en>. [101]

- Sailer, M., J. Murböck et F. Fischer (2021), « Digital learning in schools: What does it take beyond digital technology? », *Teaching and Teacher Education*, vol. 103, p. 103346, <https://doi.org/10.1016/J.TATE.2021.103346>. [103]
- Schleicher, A. (2021), *Green at fifteen – what schools can do to support the climate - OECD Education and Skills Today*, <https://oecdeditoday.com/green-at-fifteen-schools-support-climate/> (consulté le 24 janvier 2022). [108]
- Schoon, I. et al. (2015), *The Impact of Early Life Skills on Later Outcomes*, UCL Institute of Education. [28]
- Shuey, E. et M. Kankaraš (2018), « The Power and Promise of Early Learning », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 186, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9b2e53f-en>. [4]
- Spilimbergo, A. (2009), « Democracy and Foreign Education », *American Economic Review*, vol. 99/1, pp. 528-543, <https://doi.org/10.1257/AER.99.1.528>. [53]
- Strickhouser, J., E. Zell et Z. Krizan (2017), « Does personality predict health and well-being? A metasynthesis », *Health Psychology*, vol. 36/8, pp. 797-810, <https://doi.org/10.1037/HEA0000475>. [40]
- Vincent-Lancrin, S. et al. (2019), *Développer la créativité et l'esprit critique des élèves : Des actions concrètes pour l'école*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ec65f18-fr>. [46]
- Vincent-Lancrin, S. et al. (2019), *Measuring Innovation in Education 2019: What Has Changed in the Classroom?*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311671-en>. [93]
- Yang, S. (2019), « Does education foster trust? Evidence from compulsory schooling reform in the UK », *Economics of Education Review*, vol. 70, pp. 48-60, <https://doi.org/10.1016/J.ECONEDUREV.2019.03.007>. [70]

## Notes

<sup>1</sup> Source : Indicators on the Future of education and Skills, A. Curriculum Redesign, 4. Contents in curriculum: (a) Learning areas/ subjects, Tableau « Types of cross-curricular themes reported by countries/jurisdictions ».

<sup>2</sup> Il s'agit de cinq grands traits de personnalité définis comme la synthèse de traits de caractère plus spécifiques. On distingue l'ouverture à l'expérience, le caractère consciencieux, l'extraversion, l'amabilité et le névrosisme (par opposition à la stabilité émotionnelle) (Almlund et al., 2011<sup>[3]</sup>). Pour une présentation des *Big Five*, voir (Almlund et al., 2011<sup>[3]</sup>) (Chernyshenko, Kankaraš et Drasgow, 2018<sup>[109]</sup>).

<sup>3</sup> Dans les pays de l'OCDE, 75 % des élèves de science en moyenne déclarent avoir utilisé un appareil numérique en cours de science le mois précédent, par rapport à 72 % d'élèves en cours de langue et littérature (du test) et 64 % en cours de mathématiques (OCDE, 2020<sub>[110]</sub>).

<sup>4</sup> L'analyse de l'apprentissage « étudie comment utiliser l'exploration des données (data mining), l'apprentissage machine, le traitement du langage naturel, la visualisation, et l'interaction homme-machine, entre autres, pour fournir aux enseignants et apprenants des informations susceptibles d'améliorer les processus d'apprentissage et les pratiques pédagogiques » (OCDE, 2019<sub>[99]</sub>).

<sup>5</sup> Si l'utilisation d'appareils numériques par les élèves principalement est plus fréquente dans les établissements scolaires défavorisés, la corrélation négative avec les résultats scolaires n'en est pas pour autant plus forte dans ces établissements. Des analyses plus poussées révèlent que les écarts de résultats par types d'utilisateurs d'appareils numériques ne sont pas très différents entre les établissements favorisés et défavorisés. Par conséquent, les corrélations négatives moyennes observées entre les utilisations par les élèves principalement et les résultats scolaires ne sont pas le fait d'écarts négatifs plus prononcés dans les établissements défavorisés.

# 3

## Gouvernance et distribution du financement de l'éducation : relier efficacement les ressources et l'apprentissage

---

Pierre angulaire d'une éducation de qualité, la distribution efficace et équitable des ressources destinées aux établissements scolaires est un enjeu de taille pour les systèmes éducatifs. Outre des financements suffisants, une distribution efficace des ressources nécessite des dispositifs de gouvernance adéquats et des mécanismes d'allocation des fonds à l'éducation bien conçus. Ce chapitre sera consacré à l'étude d'approches systémiques permettant de gérer, dans sa complexité, la gouvernance du financement des établissements scolaires dans un contexte de décentralisation budgétaire et d'autonomisation des établissements. Il y sera également présenté une série de questions à aborder lors de la définition des mécanismes d'allocation des fonds, en soulignant au passage l'intérêt que peut présenter l'utilisation de formules de financement en fonction des besoins. Enfin, ce chapitre soulignera l'importance de cadres réglementaires adaptés, en ce qui concerne l'octroi de fonds publics à des prestataires privés, pour éviter des conséquences indésirables ou préjudiciables au regard de l'équité.

---

## Introduction

La pandémie de COVID-19 a entraîné une forte augmentation des dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE : environ deux tiers d'entre eux ont relevé leur budget et les autres ont maintenu un niveau de dépenses constant (OCDE, 2021<sup>[1]</sup>). Cependant, dans un contexte de reprise économique tardive et de révision des priorités budgétaires du fait de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, les pays membres se trouvent confrontés à des choix difficiles. Ils doivent distribuer des ressources publiques peu abondantes entre et au sein de différents domaines d'action (éducation, santé, protection sociale) pour soutenir la reprise économique et trouver un équilibre entre les objectifs économiques et sociaux à court et à long terme. Si l'investissement dans l'éducation joue un rôle crucial dans la reprise économique et sociale après la pandémie, il devient clairement prioritaire pour les pouvoirs publics de veiller à une utilisation efficiente et équitable des ressources éducatives.

Du niveau global de financement des établissements scolaires dépend en grande partie la qualité de l'enseignement et des apprentissages. C'est ce que souligne une récente étude quasi expérimentale sur le financement des écoles et les résultats des élèves aux États-Unis (Jackson, 2018<sup>[2]</sup>). Le niveau global de dépenses détermine sans doute aussi la capacité des systèmes éducatifs à faire face aux défis qui se présentent, comme la pandémie de COVID-19. De manière générale, des systèmes scolaires qui manquent d'enseignants, de chefs d'établissement et d'auxiliaires de qualité, mais aussi d'équipements et de matériels éducatifs adaptés, auront des difficultés à promouvoir une éducation de qualité (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Un investissement insuffisant dans le personnel diminue l'attractivité des carrières dans le secteur éducatif et rend plus difficile à la fois de recruter des professionnels qualifiés et de les maintenir en poste. Les contraintes de ressources, telles que le manque de personnel de qualité, peuvent également limiter la capacité d'innovation pédagogique des établissements (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>). De même, bien que les investissements dans les infrastructures soient rarement le moyen le plus efficace d'améliorer les résultats des élèves, il n'en reste pas moins que des installations insuffisantes, qui ne favorisent pas l'enseignement et l'apprentissage, peuvent nuire à la recherche de l'excellence au sein du système scolaire (OCDE, 2018<sup>[5]</sup> ; Gunter et Shao, 2016<sup>[6]</sup>).

### ***Les dépenses globales sont certes importantes, mais au-delà d'un certain niveau d'investissement, la gouvernance et la répartition des fonds alloués aux établissements le sont tout autant pour favoriser l'apprentissage.***

Au-delà d'un certain niveau d'investissement, la gouvernance, la répartition et la bonne utilisation des fonds sont au moins aussi importantes pour favoriser l'apprentissage que le montant total investi. La gouvernance des fonds alloués aux établissements scolaires relève diverses autorités responsables de la collecte, de la gestion et de l'allocation des ressources, de même que les relations entre ces autorités. Dans de nombreux pays, la gouvernance du financement des établissements se caractérise par une décentralisation financière de plus en plus grande, une autonomie accrue des établissements scolaires et un financement public croissant des prestataires privés. Ces tendances, bien que porteuses de nouveaux défis, peuvent permettre d'utiliser les fonds de manière plus efficace et plus équitable si elles reposent sur des dispositifs institutionnels adaptés. D'autre part, la mise au point de mécanismes efficaces d'allocation et de distribution des fonds, entre les niveaux d'administration ou à chaque établissement, est également essentielle pour veiller à ce que le financement des établissements favorise l'apprentissage des élèves, l'équité et les objectifs d'action connexes (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Ce chapitre décrit les pratiques et les procédures mises en œuvre pour gérer et distribuer efficacement les fonds alloués aux établissements, et analyse les difficultés rencontrées. Il est structuré en cinq thèmes :

- Premièrement, l'articulation des responsabilités en matière de collecte et d'allocation des fonds alloués à l'enseignement scolaire. Il s'agit notamment du rôle et de la conception des transferts budgétaires en vue d'uniformiser la capacité de dépense des diverses entités, ainsi que de

l'utilisation du suivi et de l'évaluation en vue d'assurer la transparence de circulation des ressources.

- Deuxièmement, l'importance des approches systémiques pour résoudre les problèmes de complexité que pose la gouvernance du financement des établissements scolaires, problèmes qui peuvent entraîner des défaillances et un manque de transparence. Une gouvernance du financement des établissements scolaires efficace exige une délimitation claire des responsabilités, des mécanismes de coordination adaptés et un renforcement systématique des capacités.
- Troisièmement, l'autonomie accrue dont semblent désormais bénéficier les établissements pour gérer leurs propres budgets, et les conditions à mettre en place pour que ces derniers mettent à profit cette autonomie de manière constructive. Les aspects suivants sont notamment étudiés : direction pédagogique compétente, soutien technique et degré de responsabilité, mais aussi les cadres institutionnels adéquats pour faire face au risque de creusement des inégalités entre établissements.
- Quatrièmement, le financement public des prestataires privés dans le cadre de politiques plus générales visant à promouvoir le choix des parents et la qualité de l'enseignement, ainsi que l'élaboration de cadres réglementaires permettant de compenser les effets potentiellement néfastes de ces politiques sur l'équité.
- Enfin, ce chapitre examine une série de questions de fond qu'il convient de prendre en compte dans l'élaboration d'un modèle d'allocation des ressources pour garantir une répartition transparente et prévisible des ressources, par exemple, l'équilibre à trouver entre financements réguliers et ciblés, la taille des dotations ainsi que l'application de nouveaux mécanismes d'allocation des fonds. Ce thème couvre les approches nationales de répartition des fonds au titre des dépenses courantes et des dépenses en capital. S'agissant des dépenses courantes, l'analyse porte également sur la mise au point de formules de calcul des financements pouvant être ajustées à l'appui des objectifs d'efficience, d'équité et de qualité.

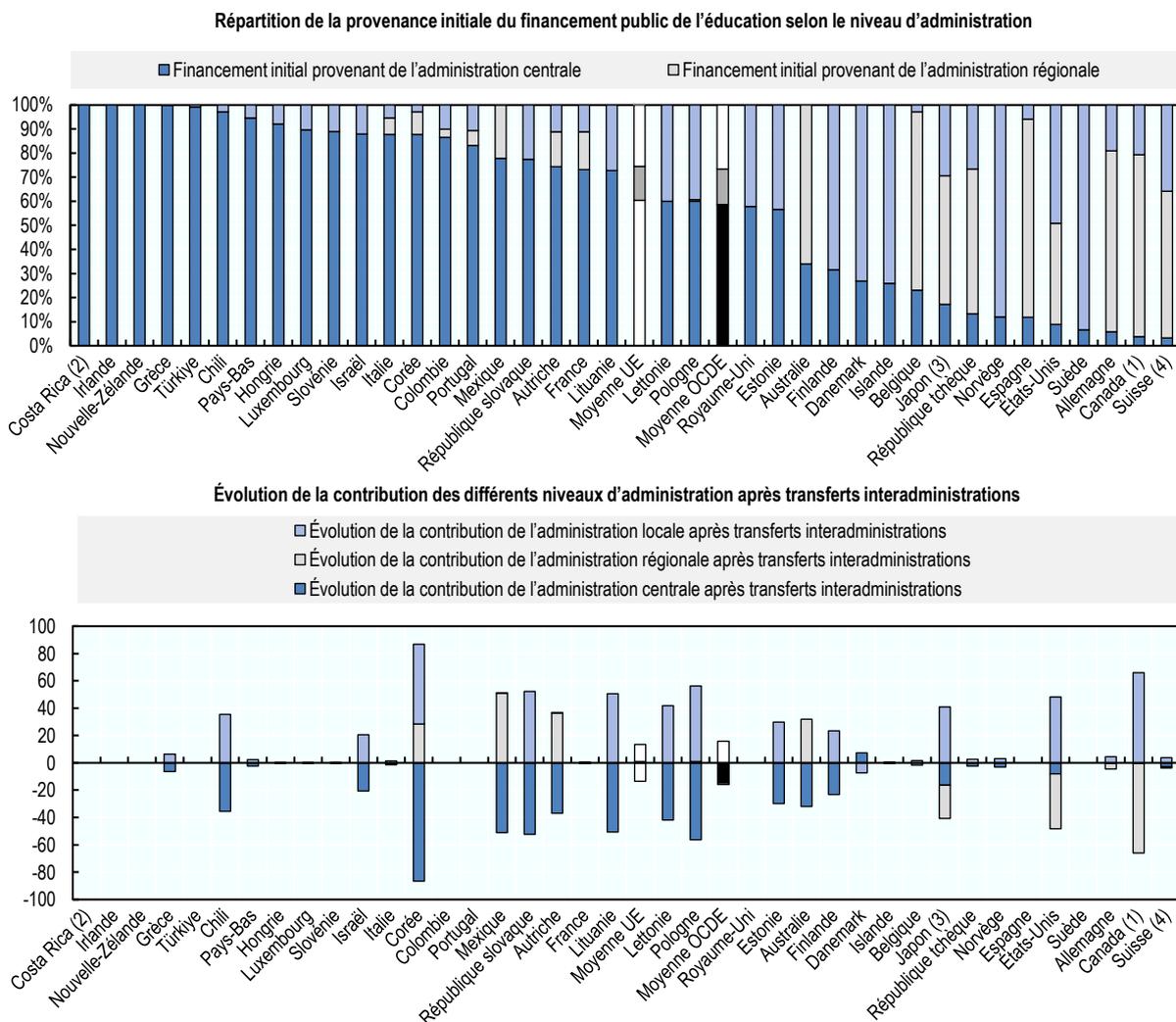
## Répartir les responsabilités relatives aux recettes et aux dépenses dans l'enseignement scolaire

### ***La majeure partie des fonds alloués à l'enseignement scolaire provient de l'administration centrale, cependant, dans bien des pays, les autres administrations prennent aussi une part importante au financement des établissements***

La majeure partie du financement initial de l'enseignement scolaire provient de l'administration centrale et est principalement issue des recettes fiscales. Les autorités infranationales, cependant, complètent généralement le financement de l'État sur les recettes qu'elles tirent de la fiscalité locale ou de redevances (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>)<sup>1</sup>. En 2019, dans les pays de l'OCDE, 59 % en moyenne du financement public de l'enseignement non supérieur émanaient de l'administration centrale, avant transferts interadministrations (Graphique 3.1) (OCDE, s.d.<sup>[7]</sup>). Les autorités locales fournissaient de leur côté 27 % du financement initial, les régions 15 % (OCDE, s.d.<sup>[7]</sup>)<sup>2</sup>.

### Graphique 3.1. Répartition de la provenance initiale du financement public de l'éducation et variation de la contribution des différents niveaux d'administration après transferts interadministrations (2019)

Enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur, en pourcentage



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant de la part du financement initial provenant de l'exécutif central.

<sup>1</sup> Les programmes de préprimaire sont inclus dans l'enseignement primaire

<sup>2</sup> Année de référence : 2020.

<sup>3</sup> Les données ne couvrent pas les garderies et les structures intégrées d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

<sup>4</sup> Année de référence : 2018.

Source : Adapté de OCDE (s.d.<sup>[7]</sup>), *Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE*, <https://doi.org/10.1787/8b532813-fr>, Tableau C4.2.

***Le financement décentralisé des établissements scolaires exige une harmonisation des compétences en matière de recettes et de dépenses et un bon équilibre des responsabilités et de la confiance entre les différents acteurs concernés***

Dans de nombreux pays, les autorités infranationales s'affirment comme des acteurs importants dans l'affectation et la gestion des fonds destinés aux établissements scolaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Si la décentralisation budgétaire permet aux administrations infranationales d'adapter les décisions de financement des établissements scolaires aux besoins locaux, elle n'est toutefois pas sans nécessiter certains compromis (perte d'économies d'échelle, par exemple) (OCDE, 2021<sup>[8]</sup>). Par conséquent, elle doit être organisée de telle manière que ces administrations disposent des moyens nécessaires pour répondre aux besoins des élèves, mais aussi de la capacité requise pour être à la hauteur de leurs responsabilités financières. Les différents niveaux d'administration doivent pour cela parvenir à une évaluation commune des besoins de financement ainsi qu'à un savant dosage de responsabilité et de confiance entre eux (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Quand bien même le financement est décentralisé, l'administration centrale demeure souvent comptable de la qualité, de l'efficacité et de l'équité de l'éducation sur le plan national et, de ce fait, pourra souhaiter exercer un droit de regard sur les dépenses engagées et les résultats obtenus aux échelons subalternes. Ces derniers peuvent, de leur côté, percevoir cette supervision comme une ingérence (Schaeffer et Yilmaz, 2008<sup>[9]</sup>).

Les compétences en matière de collecte et de dépense des fonds destinés aux établissements scolaires doivent être bien équilibrées pour encourager une utilisation efficace des ressources financières (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Les responsabilités en matière de financement de l'éducation et de dépenses d'éducation étant dispersées entre les différents niveaux d'administration, il est possible que ces derniers soient moins motivés à assurer une allocation équitable des ressources d'une part, et un usage responsable de ces ressources de l'autre (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Ainsi, là où la levée des fonds nécessaires à la rémunération des enseignants et les décisions concernant l'emploi de ceux-ci sont dissociées, on sera moins enclin à adapter les niveaux d'encadrement à l'évolution des effectifs d'élèves (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Les systèmes scolaires qui accordent aux autorités infranationales des compétences conséquentes en matière de dépenses pourraient alors accroître les responsabilités de levée de fonds de ces dernières et leur autonomie budgétaire à la marge. Les pays nordiques, par exemple, accordent généralement aux administrations locales un droit de regard important sur le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; une pratique reprise par certains pays d'Europe centrale et orientale. Le fait d'avoir leurs propres recettes fiscales peut encourager les administrations infranationales à définir une offre de service public qui réponde aux souhaits de la population locale, les aider à mobiliser des moyens supplémentaires en faveur de l'enseignement scolaire et les dissuader d'engager des dépenses excessives en leur imposant une contrainte budgétaire rigoureuse (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

***La décentralisation budgétaire risque de créer des inégalités au regard des ressources à la disposition des collectivités locales et exige la mise en place de mécanismes de péréquation adaptés***

Cela étant, accroître la proportion de recettes propres dans les budgets que les administrations infranationales consacrent à l'éducation présente aussi le risque de créer des inégalités géographiques quant aux fonds disponibles pour les établissements scolaires. Les territoires les plus riches seront le plus souvent les mieux à même de lever leurs propres fonds et de fournir un niveau de financement adapté par rapport au nombre d'élèves. Aux États-Unis, par exemple, avant les années 70, la majeure partie des ressources consacrées au financement de la scolarité obligatoire étaient collectées au niveau local et provenaient principalement des impôts fonciers. L'assiette de ces impôts étant, en règle générale, d'autant plus élevée que la valeur des logements est importante, les collectivités où vivait une population aisée pouvaient consacrer davantage d'argent à chaque élève (Jackson, Johnson et Persico, 2015<sup>[10]</sup>).

Les transferts de ressources de l'administration centrale aux administrations infranationales (transferts verticaux) ou entre ces dernières (transferts horizontaux) peuvent être un moyen de faire en sorte que tous les territoires soient en mesure d'offrir des services équivalents à niveau d'imposition égal, et de garantir ainsi l'égalité des chances entre les élèves. Les transferts financiers peuvent aussi contribuer à corriger les écarts entre les recettes et les dépenses des administrations infranationales. Le fait est que les compétences de ces administrations en matière de dépenses se sont accrues bien plus vite que leurs compétences en matière fiscale, d'où des déséquilibres budgétaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>). Une fois pris en compte les transferts verticaux, la part de l'administration centrale dans le financement de l'enseignement non supérieur passe de 59 % à 44 %, tandis que celle des collectivités locales augmente, par voie en conséquence, de 26 % à 42 % (Graphique 3.1. ci-dessus). En Corée, en Lituanie, au Mexique, en Pologne et en République slovaque, la différence de pouvoir de financement, avant et après transferts, représente plus de 50 points de pourcentage (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>).

L'Examen des ressources scolaires de l'OCDE nous présente l'exemple de différents pays qui ont mis en place des mécanismes de transfert et de péréquation en parallèle aux réformes déléguant aux administrations infranationales certaines responsabilités en matière de financement (Encadré 3.1).

### Encadré 3.1. Mécanismes de transfert et de péréquation introduits par différents pays dans le cadre de la décentralisation du financement de l'éducation

- Lorsque le **Brésil**, au milieu des années 90, a décentralisé son système de financement de l'éducation, il a créé le Fonds pour le maintien et le développement de l'enseignement élémentaire et la valorisation de la profession enseignante (*Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*, FUNDEF) afin de corriger les importants déséquilibres observés entre les régions pour ce qui est du montant des dépenses par élève. Les autorités étatiques et municipales étaient tenues de reverser une part de leurs recettes fiscales à ce fonds, qui était ensuite redistribué à ceux chez qui ce ratio de dépenses était inférieur à un montant donné. Le FUNDEF n'a pas empêché les régions les plus riches d'accroître leurs dépenses globales plus rapidement que ne le faisaient les régions plus pauvres, mais il a néanmoins joué un important rôle de redistribution. Il a par ailleurs permis d'augmenter le niveau des dépenses en termes absolus et de donner une meilleure visibilité sur les transferts. Le FUNDEF a été réformé en 2007 et rebaptisé Fonds pour le maintien et le développement de l'enseignement primaire (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica*, FUNDEB), puis relancé en 2021 avec un nouveau mandat et en tant que partie intégrante du système de financement des établissements scolaires.
- Le système scolaire de la **Colombie** est relativement décentralisé : le financement des autorités régionales et locales habilitées à s'occuper de l'éducation provient principalement du budget de l'État, mais elles peuvent également y contribuer sur leurs propres deniers. Le principal mécanisme de financement est le Système général de transferts (*Sistema General de Participaciones*, SGP) qui répartit les recettes de divers services publics entre l'administration centrale et les administrations infranationales. La ventilation des ressources du SGP est propre à chaque secteur. Concernant l'éducation, le SGP alloue chaque année une quote-part par élève aux administrations infranationales. Les quotes-parts sont établies selon différents critères d'équité et d'efficacité, selon le secteur géographique (urbain ou rural) et selon le nombre d'élèves inscrits l'année précédente. Des suppléments sont versés pour certains profils (élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, par exemple). Le SGP distribue par ailleurs des ressources destinées à l'amélioration de la qualité dans les établissements scolaires ou au financement des retraites et des services de santé dans le secteur éducatif.

- Au **Danemark**, les communes sont les principaux prestataires de services publics, et leur compétence s'étend notamment à l'enseignement primaire et au premier cycle du secondaire. L'essentiel de leurs dépenses est financé par les dotations publiques et la fiscalité locale. Le montant global de ces dotations est négocié chaque année avec l'État. L'enveloppe allouée à chacune est principalement fonction du nombre d'habitants. Il existe d'autre part un système de péréquation financière qui prend en compte à la fois les recettes fiscales et les dépenses nécessaires compte tenu de la pyramide des âges et de la structure socioéconomique de la population. Il vise à assurer un niveau comparable d'offre de service aux communes en ajustant les budgets locaux en fonction de la taille et de la composition des populations locales.
- En **Pologne**, la décentralisation de l'éducation s'est inscrite dans un mouvement national de plus grande ampleur enclenché en 1990. Le principal transfert de fonds de l'État aux collectivités (la « subvention générale ») est constitué de plusieurs éléments calculés séparément. L'élément éducatif est calculé en fonction du nombre d'élèves et de divers coefficients correspondant à la disparité du coût de l'éducation en fonction de la catégorie d'élèves. L'élément de péréquation, calculé selon une formule établie, assure aux collectivités les plus défavorisées jusqu'à 90 % de la différence de recettes moyennes, rapportées au nombre d'habitants, par rapport aux collectivités ayant une population scolaire comparable.

Source : OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en> ; Radinger et al. (2018<sup>[12]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303751-en>.

### ***La nature des transferts budgétaires a une incidence sur l'autonomie des administrations infranationales quant aux dépenses consacrées à l'enseignement scolaire et à leur gestion par l'administration centrale***

Les conditions attachées aux transferts interadministrations peuvent avoir une influence considérable sur l'usage qui est fait des fonds. Les dotations peuvent être destinées à un emploi précis (dotations affectées), à un certain type de dépenses de manière plus générale (dotation globale) ou ne pas avoir de destination particulière (dotations forfaitaires). La nature des conditions attachées au versement d'une dotation aura une incidence sur la répartition des responsabilités entre les échelons administratifs et déterminera la latitude de décision laissée aux administrations infranationales ainsi que la rigueur du contrôle exercé par l'État (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Les dotations forfaitaires confèrent un maximum d'autonomie aux autorités infranationales en leur permettant de déterminer à discrétion quelle part des fonds consacrer à l'enseignement scolaire. Dans ce cas de figure toutefois, il leur sera plus difficile de faire en sorte que le budget de l'éducation ne se ressente pas des tensions créées par les besoins de financement d'autres services publics locaux. Les dotations globales sont conditionnées à un usage particulier (par exemple, les dépenses courantes de l'enseignement préprimaire et primaire). Les administrations infranationales gardent encore une liberté de décision très appréciable, concernant entre autres la proportion à consacrer aux salaires ou aux dépenses de fonctionnement. Les dotations affectées sont en revanche plus contraignantes et permettent à l'administration centrale d'exercer un contrôle plus étroit sur les dépenses et les actions en exigeant que les fonds soient réservés à des postes de dépenses précis (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>) Les fonds peuvent, par exemple, être destinés à garantir des niveaux minimums de dépenses au profit de certaines catégories de personnel, pour l'acquisition de supports pédagogiques ou en faveur de tel ou tel groupe d'élèves. (OCDE, 2018<sup>[5]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[4]</sup>)

Quelques pays, dont le **Danemark** et la **Suède**, ont de plus en plus eu recours aux subventions fléchées au fil des ans pour guider l'utilisation des fonds par les communes (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Dans l'ensemble du

secteur public et à l'échelle internationale, néanmoins, une légère tendance à délaissier les dotations affectées au profit de dotations sans affectation particulière semble pouvoir être observée, le pilotage des dépenses se faisant alors par la réglementation et l'accent mis sur les résultats et la performance (Blöchliger et Kim, 2016<sup>[13]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

### ***La conception des mécanismes de transfert budgétaire doit tenir compte d'un certain nombre de difficultés***

S'ils contribuent largement à financer la prestation de services et à équilibrer les finances des administrations infranationales, les transferts budgétaires ont aussi leurs inconvénients propres (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>). Tout d'abord, les transferts émanant de l'administration centrale seront susceptibles d'amplifier la fluctuation des ressources des administrations infranationales et de compliquer la planification à moyen terme puisqu'ils ont généralement un caractère procyclique (ils sont généralement plus importants en période de croissance et diminuent en période de crise). Ensuite, le fait d'ajuster le montant des dotations aux recettes des administrations locales pourrait dissuader celles-ci de lever des fonds par elles-mêmes et, partant, de réduire l'ensemble des moyens mobilisés en faveur de l'éducation. Cet effet incitatif est particulièrement prononcé dans le cas des communes riches, lesquelles pourraient avoir besoin de recettes supplémentaires importantes pour parvenir à une augmentation marginale de leurs dépenses en biens publics locaux (Hoxby, 1998<sup>[14]</sup>). En troisième lieu, un recours important aux subventions de l'administration centrale les inciterait probablement à laisser filer les dépenses, en escomptant que celles-ci seront couvertes par de nouveaux transferts, et contribuerait ainsi au creusement des déficits et de la dette. Enfin, la détermination du montant des subventions et les méthodes de calcul elles-mêmes peuvent aussi poser problème (Blöchliger et Kim, 2016<sup>[13]</sup> ; Busemeyer, 2008<sup>[15]</sup>). Aussi est-il important de s'attacher, dans la conception des mécanismes de transfert budgétaire, à rechercher l'implication des parties prenantes sans favoriser pour autant la recherche de rente et les distorsions politiques (par l'entremise d'organismes indépendants ou par des procédures budgétaires en deux temps, par exemple) (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

La pandémie de COVID-19 s'est accompagnée de difficultés particulières pour des systèmes de péréquation qui peinent à réagir aux nouvelles crises à court terme. Lorsque les fonds des transferts de péréquation sont destinés à des sources de recettes précises ou plafonnés à un certain taux de croissance, une baisse des recettes sous l'effet de la pandémie est possible, ce qui ferait baisser les transferts. Il est également courant de relier les transferts de péréquation à des indicateurs retardés de capacité contributive ou à une moyenne mobile. Les transferts interadministrations risquent alors de creuser les inégalités géographiques en temps de crise lorsque le besoin d'intervention ne suit pas les schémas précédents (OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

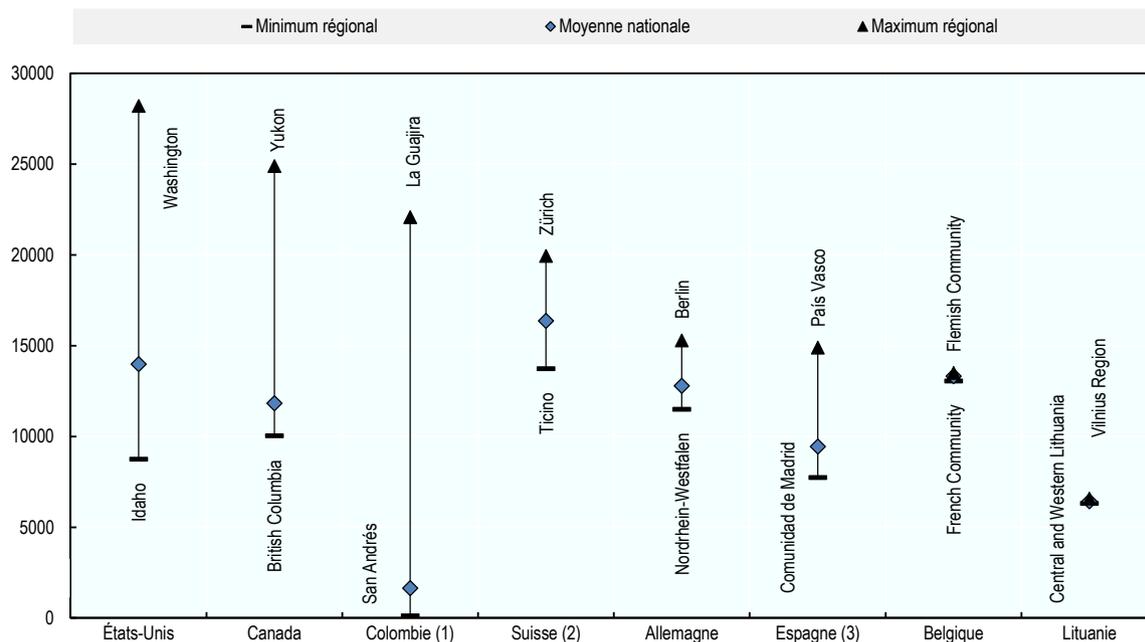
Si bien pensés soient-ils, les mécanismes de péréquation ne suffiront pas nécessairement à empêcher une forte hétérogénéité des dépenses d'éducation entre les collectivités dans les systèmes décentralisés. Ainsi, d'après les données citées dans *Regards sur l'éducation 2021*, aux États-Unis, l'État qui consacrait le plus de moyens par élève dépensait pratiquement trois fois plus que celui qui en consacrait le moins. Des variations régionales de moindre envergure sont observées en Allemagne, en Espagne et en Suisse (Graphique 3.2 (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>)). Ces écarts peuvent signaler des priorités différentes en matière d'instruction publique, la possibilité pour certaines collectivités de réaliser des gains d'efficacité et/ou l'éventuelle présence d'inégalités dans les services éducatifs assurés aux élèves. L'une des solutions envisageables pour garantir un minimum de financement à tous les établissements consiste à leur réserver, en fonction des besoins évalués, une partie des fonds centraux, le reste pouvant être utilisé à la discrétion des administrations infranationales. Il conviendrait par ailleurs d'encourager et d'aider ces administrations à confronter leurs stratégies de financement des établissements scolaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

## La décentralisation budgétaire devrait s'accompagner d'un système adéquat de suivi, d'évaluation et de production de rapports pour garantir la transparence des flux de ressources

Enfin, l'élargissement des compétences dévolues aux administrations infranationales en ce qui concerne les dépenses, les recettes et le recours à l'emprunt ne va pas sans compliquer le contrôle budgétaire et l'information financière (Schaeffer et Yilmaz, 2008<sup>[9]</sup>). Des procédures adaptées de suivi, d'évaluation et de production de rapports doivent être prévues pour veiller à ce que les fonds que le pouvoir central transfère aux administrations infranationales soient utilisés de manière efficiente et dans le respect du cadre juridique en vigueur. Il est souhaitable que les bénéficiaires de ces transferts communiquent les renseignements nécessaires, au sujet de leurs budgets d'éducation, pour faire plus de transparence sur la circulation des ressources (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### Graphique 3.2. Dépenses infranationales au titre des établissements d'enseignement par élève en équivalents temps plein (2018)

Enseignement primaire et secondaire, équivalent en USD converti sur la base des PPA



Note : Pour garantir la comparabilité entre les pays, les valeurs des dépenses ont été converties dans une devise commune (USD) à l'aide des parités de pouvoir d'achat (PPA) nationales. Toutefois, les différences de coût de la vie au sein des pays ne sont pas prises en compte. Les pays sont classés par ordre décroissant des dépenses infranationales maximales au titre des établissements d'enseignement par élève en équivalents temps plein.

<sup>1</sup> Données sur les dépenses publiques transférées aux administrations infranationales.

<sup>2</sup> Dépenses de personnel, enseignant et non enseignant, uniquement.

<sup>3</sup> Dépenses publiques d'éducation dans les établissements publics.

Source : OCDE (2021<sup>[11]</sup>), *Regards sur l'éducation 2021 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5077a968-fr>, graphique C1.2.

## Face à la complexité du financement décentralisé des établissements scolaires, adopter une stratégie systémique

### ***La répartition des responsabilités relatives au financement des établissements scolaires est complexe dans de nombreux pays***

Dans bien des systèmes éducatifs, la répartition des responsabilités relatives au financement est complexe et varie parfois selon le type de ressources (dépenses de fonctionnement ou d'investissement, par exemple) et la nature de l'enseignement dispensé (général ou professionnel, par exemple) (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>). C'est ainsi que, dans la plupart des pays, il incombe aux collectivités locales de pourvoir à la gestion et au financement de l'instruction élémentaire (préprimaire et primaire essentiellement, parfois premier cycle du secondaire) tandis que le secondaire et le deuxième cycle du secondaire degré relèvent plus généralement de la compétence des régions ou de l'État (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Autre exemple : le contrôle plus étroit exercé par l'État sur les dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement. Il ressort de l'Examen des ressources scolaires de l'OCDE que les autorités centrales s'occupent davantage des dépenses d'investissement que des dépenses courantes, mais tous les pays participants sauf un déclarent que les responsabilités relatives aux dépenses d'investissement sont partagées, le plus souvent entre des autorités centrales et locales (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). Enfin, la gestion des ressources en personnel et des budgets y afférents est généralement du ressort de multiples intervenants. Ce sera, par exemple, aux établissements de recruter les enseignants pour lesquels ils reçoivent des fonds de l'administration centrale, tandis que les administrations locales prendront en charge la rémunération du personnel administratif (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

### ***Une décentralisation réussie suppose une délimitation claire des responsabilités, de bons mécanismes de coordination et une gestion adéquate des données***

Le financement efficace et transparent des établissements scolaires exige une délimitation nette des responsabilités confiées aux différents intervenants ainsi que des mécanismes qui permettent à ces derniers de se coordonner. Il convient de désigner clairement qui est responsable du financement de chaque niveau et type d'enseignement ainsi que des différents types de ressources – emploi des enseignants, des chefs d'établissement et autres personnels, dépenses d'investissement et d'entretien, et services auxiliaires, y compris restauration et transports scolaires, par exemple. Dans un contexte de décentralisation, il importe que chaque niveau d'administration rende compte des dépenses qu'il décide. La responsabilisation des administrations infranationales exige de même la mise en place, à tous les niveaux, de structures de contrôle fiables fondées sur la coopération (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

La coordination est tout aussi importante pour faciliter les arbitrages et concilier les considérations à court et à long terme quant à l'emploi des ressources scolaires dans les systèmes multiniveaux. À titre d'exemple, la répartition des responsabilités relatives à l'utilisation des fonds dédiés au personnel aura une incidence sur la marge de manœuvre dont disposent les intervenants concernés pour déterminer les effectifs et les profils de poste ainsi que sur l'adéquation entre les décisions d'embauche et les besoins spécifiques de l'établissement (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>). De même, la répartition des responsabilités touchant aux dépenses d'investissement et d'entretien aura une incidence sur l'évaluation des interactions entre ces deux types de dépenses et sur la répartition la plus efficiente possible des ressources. Les dépenses d'investissement peuvent avoir une incidence à long terme sur les dépenses d'entretien, tout comme le fait de surseoir à des réparations peut nécessiter à la longue des travaux importants (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

L'expérience acquise par les participants à l'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE montre que la complexité des dispositifs mis en place pour assurer la gouvernance des fonds destinés aux établissements scolaires peut amoindrir l'efficacité lorsqu'il y a chevauchement de responsabilités ainsi que la transparence, la responsabilisation et la confiance quant à l'utilisation et la circulation des

ressources financières. Des problèmes d'efficacité peuvent apparaître là où des pans entiers du système scolaire sont gérés par des niveaux d'administration différents et pour ainsi dire en vase clos. Il peut aussi, en pareil cas, se révéler difficile de gérer correctement l'information relative à l'utilisation des fonds et son incidence sur l'équité et la qualité en termes d'apprentissage, de bien-être et de développement des élèves (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

La solution à ces problèmes, qui tiennent à la complexité de la gouvernance du financement des établissements scolaires, passe nécessairement par l'adoption d'une approche systémique qui amène à réfléchir à la fois aux structures (par exemple, nombre idéal de niveaux de gouvernance) et aux processus (par exemple, participation des parties prenantes, dialogue ouvert et utilisation de données probantes et de résultats de recherches). Réformer uniquement les structures, sans tenir compte des processus qui les sous-tendent, ne permet pas d'aboutir à des solutions systémiques et durables. De manière générale, la réduction du nombre de strates intermédiaires par lesquelles transitent les financements avant de parvenir aux établissements scolaires peut alléger les formalités et faciliter le pilotage des dépenses par l'administration centrale. D'autre part, une meilleure disponibilité des données sur différents aspects du financement des établissements entre les niveaux d'administration et les institutions peut faciliter le suivi de l'efficacité du financement et assurer la transparence sur l'utilisation des ressources aux divers échelons du système scolaire (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). L'Encadré 3.2 décrit, à titre d'exemple, une réforme à grande échelle visant à réduire la complexité de la gestion et de la répartition des ressources en Autriche.

### Encadré 3.2. Réforme de la gestion du financement des écoles : l'exemple de l'Autriche

Dans le cadre d'un plus vaste train de réformes de l'école adopté en 2017, l'Autriche a réorganisé l'administration des établissements fédéraux et provinciaux. C'est ainsi que des conseils généraux de l'éducation (*Bildungsdirektionen*) ont été mis en place dans chaque province en 2019. Le morcellement des responsabilités par niveau et type d'établissement entre le gouvernement fédéral et les provinces avait jusqu'alors fait obstacle à une utilisation transparente et efficace des ressources. Outre la réorganisation administrative, la réforme visait à améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources en introduisant un système plus global de contrôle de l'éducation. Celui-ci couvre tous les établissements et concerne la gestion de la qualité, le suivi de l'enseignement et le contrôle des ressources. Un cadre d'allocation indicielle des ressources (*Chancenindex*) a par ailleurs été introduit dans le but d'établir des critères plus uniformes et transparents sur la distribution des fonds dédiés aux enseignants. Ce *Chancenindex* alloue des ressources complémentaires en fonction du milieu dont sont issus les élèves, et des inspections scolaires permettent un ciblage plus nuancé des établissements. L'utilisation des ressources devrait en outre être plus transparente et plus efficace grâce à un système électronique uniforme de gestion du personnel pour tous les enseignants, au niveau tant fédéral que régional.

Source : OCDE (2019<sup>[16]</sup>), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en> ; OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en> ; BMBWF (2017<sup>[17]</sup>) *Bildungsreform: Autonomiepaket und Bildungsdirektion Informationsunterlage (Education reform: school autonomy deal and Joint Boards of Education Information sheet)*, [https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:24746cd7-9c94-4468-90e0-bac523eb225a/brf\\_ueb.pdf](https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:24746cd7-9c94-4468-90e0-bac523eb225a/brf_ueb.pdf).

### ***Dans les systèmes décentralisés, il importe également de renforcer les capacités de gestion des fonds à l'échelon local***

Là où les administrations infranationales jouent un rôle central dans la gestion du financement des établissements scolaires, le renforcement des compétences techniques et administratives à l'échelon local est indispensable. La décentralisation du financement des établissements scolaires génère en effet d'importantes contraintes pour les autorités locales sur les plans de la planification budgétaire et de la gestion financière. Les communes plus petites, sans doute moins expérimentées et moins bien pourvues en personnel, peuvent éprouver de difficultés, ce qui peut engendrer ou creuser des inégalités régionales (Dafflon, 2006<sup>[18]</sup>). Le renforcement des capacités est particulièrement important dans les pays comptant un grand nombre de petites communes, comme l'Autriche, la France, la Hongrie, la République tchèque, la République slovaque et la Suisse. Le morcellement horizontal des responsabilités de financement des établissements scolaires risque dans ces cas de nuire à la qualité des services publics et de causer des inefficiences (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2021<sup>[8]</sup>).

La formation professionnelle et l'appui sont deux leviers que l'on pourra envisager d'actionner pour renforcer leurs capacités. Les cadres de compétences applicables aux responsables et administrateurs locaux, qui indiquent les compétences requises dans le domaine de la gestion financière, peuvent servir de boussole pour la formation et le développement professionnel, de même que pour les recrutements (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). L'amélioration du niveau de compétences des responsables locaux dépend cependant non seulement de la capacité des intéressés, mais aussi des structures institutionnelles dans lesquelles s'inscrit leur activité. Cela concerne notamment leur accès aux informations essentielles, ainsi que les mécanismes de suivi et de remontée d'information se rapportant aux travaux des autorités municipales et de leurs services. Le développement des capacités des autorités locales peut également passer par la création de réseaux et d'espaces de collaboration (à travers, par exemple, la mise en commun de personnel spécialisé dans les domaines de la gestion budgétaire, du contrôle financier et de l'exploitation des données sur la performance), lesquels ont jusqu'ici été encore trop peu utilisés (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Dans la mesure où il s'agit d'une entreprise complexe et qui demande du temps, le renforcement des capacités sera dans l'idéal réfléchi à l'avance et fera l'objet d'une planification stratégique (Burns, Köster et Fuster, 2016<sup>[19]</sup>).

La **Norvège** apporte un exemple d'investissement systématique dans le renforcement des capacités à tous les niveaux du système, guidé par des analyses menées à l'échelon local et la prise de décisions au sein de réseaux de communes. Le pays a une longue tradition de décentralisation : les régions sont chargées des établissements du deuxième cycle du second degré et les communes sont responsables de la petite enfance, du primaire et du premier cycle du secondaire. Si les dispositifs de gouvernance favorisent la participation des administrations locales, celles-ci n'ont peut-être pas toujours les capacités requises. Pour inscrire l'amélioration de l'éducation dans une démarche plus durable et corriger les écarts de capacités entre les administrations locales, un nouveau modèle de développement collectif des compétences a été introduit pour les écoles. Ce modèle repose sur trois piliers complémentaires : 1) un système décentralisé qui doit garantir que toutes les communes prennent des mesures en faveur du développement des compétences en leur apportant des fonds d'État ; 2) un système de suivi grâce auquel les communes et comtés dont les résultats demeurent médiocres dans des domaines clés de l'enseignement et de la formation se voient proposer aide et conseils par l'administration centrale ; 3) un système d'innovation qui doit apporter davantage de connaissances tirées de la recherche au sujet du système scolaire. Le nombre de communes et de régions a été réduit dans le cadre d'une réforme des administrations locales en vigueur depuis 2020, engagée dans un but d'amélioration de la qualité, de l'équité et de l'efficacité (OCDE, 2019<sup>[20]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[21]</sup>).

Des réseaux de conseillers peuvent aussi venir soutenir les administrations locales dans leurs activités en lien avec l'éducation et compléter d'autres stratégies de renforcement des capacités. C'est ainsi qu'au **Danemark**, le ministère de l'Éducation a créé un corps national de consultants en éducation, chargé de

conseiller les communes (et les établissements scolaires) dans leurs efforts d'amélioration. Cette initiative favorise l'apprentissage mutuel à la fois en partageant l'expertise avec les autorités locales et en faisant remonter les expériences locales vers l'administration centrale (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Quelques pays comptant un grand nombre de petits prestataires ont choisi de les regrouper pour qu'ils disposent ainsi de la capacité nécessaire à une gestion efficace des ressources (voir l'exemple de la Norvège plus haut). D'autres envisagent de confier cette responsabilité à des échelons administratifs plus élevés ou de créer de nouveaux organes administratifs qui se chargeraient de gérer les ressources d'un nombre plus important d'établissements scolaires. C'est le cas du **Chili**, pays qui a amorcé, depuis 2015, une recentralisation de son système scolaire public, où les services locaux de l'éducation et la Direction nationale de l'enseignement public prennent petit à petit le relais des communes. Le transfert de compétences devrait toucher à son terme d'ici 2025 (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>). Une évaluation de la première année de mise en œuvre de la réforme semble indiquer que ce type de réorganisation structurelle devrait être accompagné d'un renforcement des capacités dans la durée, avec création de réseaux horizontaux, afin de déboucher sur des améliorations tangibles de l'enseignement et des apprentissages (Anderson, Uribe et Valenzuela, 2021<sup>[22]</sup>). De même, en **Hongrie**, l'État a repris à sa charge l'entretien des écoles, délégué aux collectivités locales jusqu'en 2011, pour remédier aux problèmes causés par la décentralisation (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>). Lorsqu'il y a recentralisation de compétences, il est important que les décisions financières soient prises après consultation des parties prenantes locales et restent en phase avec les besoins à cet échelon (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

## Rendre les établissements scolaires autonomes dans la gestion et l'emploi des fonds

### ***Les établissements scolaires ne disposent pas dans tous les pays de la même autonomie quant à leurs ressources***

Depuis le début des années 1980, de nombreux pays, membres de l'OCDE ou non, comme le Canada, l'Espagne, la Finlande, Hong Kong (Chine), Singapour et la Suède, ont octroyé aux établissements scolaires une plus grande latitude d'action, sur le plan à la fois des programmes d'enseignement et de l'emploi des ressources, quoiqu'à des échelons différents (Eurydice, 2007<sup>[23]</sup> ; Wang, 2013<sup>[24]</sup>). Si ces réformes ne procédaient pas partout des mêmes motifs, la finalité escomptée était généralement de rendre les établissements scolaires plus réactifs aux besoins des populations locales, d'alléger les formalités administratives et de créer un environnement favorable à l'innovation (Burns et Köster, 2016<sup>[25]</sup> ; Bullock et Thomas, 1997<sup>[26]</sup>).

Les établissements scolaires jouissent d'un maximum d'autonomie quant à l'emploi de leurs ressources lorsqu'une part importante du financement fourni par les autorités centrales et les administrations infranationales l'est sous la forme de dotations budgétaires globales. Dans d'autres systèmes éducatifs, ils bénéficient d'une autonomie moyenne dans la mesure où ils reçoivent des ressources financières dont l'emploi est assorti de conditions. Les subventions sont ainsi parfois destinées exclusivement à un poste de dépenses précis (les dépenses de fonctionnement, par exemple) ou à un usage particulier (le développement professionnel, par exemple). En revanche, les systèmes qui fournissent aux établissements scolaires des ressources en nature ou qui prévoient des paiements directs par les autorités supérieures, ne laissent que peu d'autonomie quant à l'allocation des ressources (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

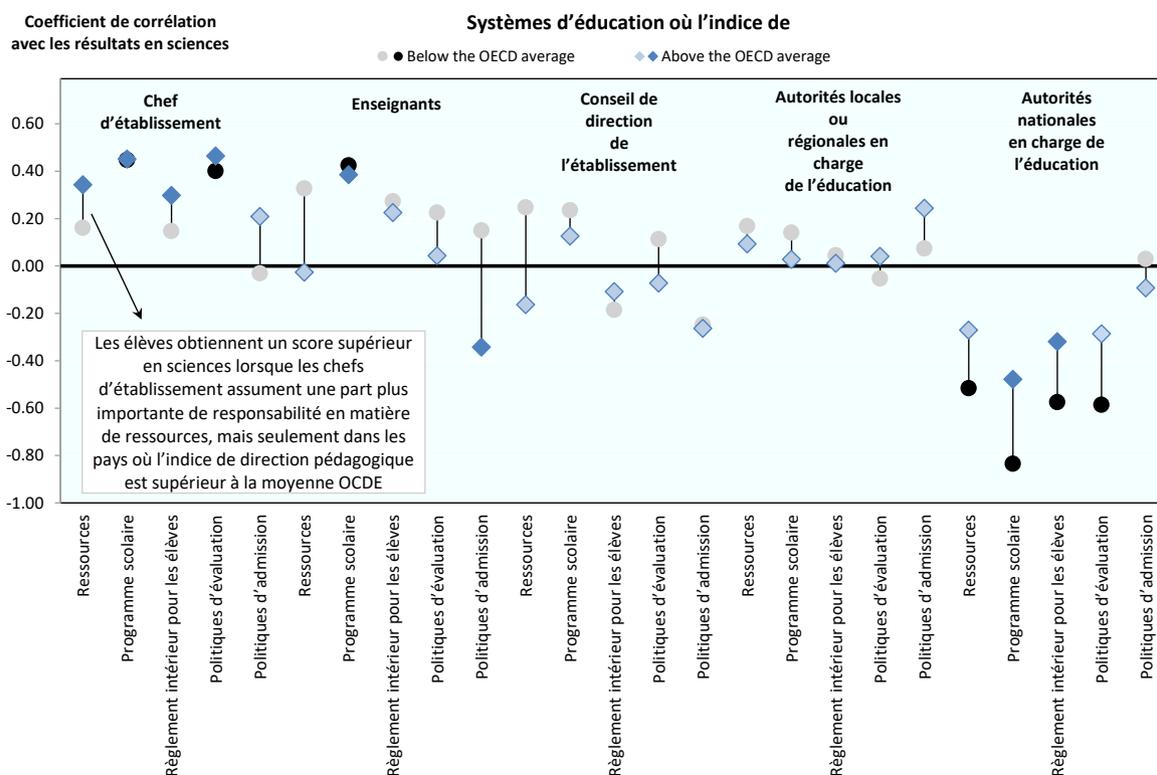
### ***L'autonomie en matière de ressources exige une direction pédagogique et un appui technique solides***

L'autonomie budgétaire des établissements scolaires peut présenter de multiples avantages, néanmoins la recherche et l'expérience donnent à penser que ses liens avec les performances des établissements

n'est pas manifeste et que l'élargissement des responsabilités financières n'est pas une solution universelle. Dans l'ensemble, les élèves qui ont obtenu les meilleurs résultats en sciences aux tests du PISA 2015 fréquentaient un établissement dont le dirigeant avait une plus grande latitude quant à l'emploi des ressources (établissement du budget, recrutement et licenciement de personnel, par exemple), mais seulement si l'on compare les pays où les chefs d'établissement indiquaient avoir une liberté d'action, sur le plan pédagogique, supérieure à la moyenne OCDE (Graphique 3.3).

### Graphique 3.3. Corrélation entre les responsabilités des établissements en matière de gouvernance et les résultats en sciences, selon la direction pédagogique (2015)

Résultats tirés d'analyses systémiques



Note : Les responsabilités des établissements en matière de gouvernance sont mesurées par la répartition (en pourcentage) des responsabilités entre les différentes parties prenantes, présentée dans le tableau II.4.2 du rapport PISA 2015. Résultats basés sur 26 systèmes d'éducation où l'indice de direction pédagogique est inférieur à la moyenne OCDE, et 44 systèmes d'éducation où il est supérieur à cette moyenne. Les coefficients de corrélation statistiquement significatifs sont indiqués dans une couleur plus foncée.

Source : OCDE (2016<sup>[27]</sup>), *Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants*, <https://doi.org/10.1787/9789264267558-fr>, Graphique II.4.10.

Il est probable par conséquent que les avantages du transfert de responsabilités en matière budgétaire se matérialiseront dans la mesure où les établissements scolaires sauront utiliser à bon escient l'autonomie qui leur est accordée et faire face aux difficultés qui l'accompagnent. Il faut donc consacrer des moyens à la direction des établissements et lui apporter un soutien adapté sur les plans administratif et technique. Des mesures relativement faciles à mettre en œuvre, dont la formation à la gestion du temps, pourraient aider les chefs d'établissement à mieux concilier leurs responsabilités pédagogiques et administratives, à consacrer davantage de temps aux tâches jugées prioritaires et à travailler plus sereinement (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>). Responsables de leurs propres fonds, les établissements scolaires doivent mettre en place des

systèmes de budgétisation et de comptabilité, gérer contrats et passations de marchés et discuter des questions touchant aux ressources avec l'ensemble de la communauté scolaire. Dans certains pays, comme en **Angleterre (Royaume-Uni)**, le système scolaire aide concrètement les établissements à faire face à ces responsabilités et accroître l'efficacité de leurs dépenses (biens et services hors personnel, par exemple) (Encadré 3.3).

***L'extension de l'autonomie des établissements scolaires en matière budgétaire exige des stratégies pour atténuer les éventuelles inégalités et responsabiliser les établissements quant à l'utilisation des ressources***

Qui plus est, pour que l'autonomisation n'exacerbe pas les inégalités entre les établissements scolaires, un cadre réglementaire et institutionnel complet doit être mis en place (Bullock et Thomas, 1997<sup>[26]</sup>). Il est particulièrement difficile aux établissements de petite taille et à ceux qui sont défavorisés de se doter des capacités nécessaires à la gestion des ressources. L'un des moyens de prévenir d'éventuelles inégalités consiste à élargir l'autonomie de manière sélective en ciblant les établissements qui disposent des capacités nécessaires ou qui peuvent mettre en commun leurs ressources administratives (ressources humaines, locaux et infrastructure d'arrière-plan). Les associations scolaires constituées en **Communauté flamande de Belgique** sont un bon exemple de plateforme collaborative aidant les établissements à réaliser des économies à travers la mutualisation de ressources. Si la formation de ces associations, tout comme l'adhésion, s'adresse aux établissements volontaires, les pouvoirs publics proposent des incitations sous la forme de ressources supplémentaires en personnel qui peuvent être mises en commun entre les adhérents (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Enfin, l'extension de l'autonomie budgétaire des établissements doit être accompagnée par des procédures efficaces de suivi et d'évaluation permettant de vérifier que les fonds sont employés conformément aux objectifs généraux qui ont été fixés et que tous les élèves bénéficient d'une instruction de qualité. Les conseils d'établissement peuvent jouer un rôle essentiel par le suivi à l'échelon local et la responsabilisation horizontale et devraient bénéficier d'orientations, de ressources et d'informations utiles à cette fin. Il serait souhaitable que les évaluations des établissements scolaires prennent en compte l'utilisation que ceux-ci font de leurs ressources financières au service des objectifs généraux du système scolaire ainsi que de l'instruction et du développement des élèves. Les pays dans lesquels les établissements scolaires jouissent d'une vaste autonomie devraient également encourager la diffusion d'informations au sujet des budgets de ces établissements ainsi que d'informations au sujet des projets d'établissement et des autres activités menées par les établissements (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### Encadré 3.3. Initiatives visant à aider les établissements scolaires dans la gestion de leurs ressources et accroître l'efficacité des dépenses, hors dépenses de personnel, en Angleterre (Royaume-Uni)

L'**Angleterre (Royaume-Uni)** a pris diverses initiatives pour aider les établissements scolaires à gérer leurs ressources et à les employer à meilleur escient (hors dépenses de personnel) face aux pressions budgétaires.

La **Schools' Buying Strategy**, lancée par le ministère de l'Éducation en 2017, visait à aider les établissements scolaires à économiser sur les dépenses, hors dépenses de personnel, en transmettant différents outils et conseils utiles sur la gestion de budget à leurs dirigeants et gestionnaires financiers (souvent désignés par le terme *School business managers*). Dans le cadre d'une plus vaste entreprise de professionnalisation du personnel chargé de la gestion financière, le ministère a recueilli un ensemble d'orientations fondées sur de bonnes pratiques et d'indications concrètes, détaillant par exemple la marche à suivre à chaque étape d'une procédure de passation de marché. Parmi les outils qu'il a mis à la disposition des établissements figure également un système d'études comparatives en ligne qui permet à chacun de confronter ses dépenses, dans leur ensemble et par postes, avec celles d'autres établissements au profil similaire pour isoler les sources d'inefficacité et les éventuels gisements d'économies.

De nombreux établissements ayant des difficultés à se procurer un grand nombre de biens et de services dans un environnement de marché complexe, le ministère leur a offert la possibilité de profiter de tarifs négociés à l'échelle nationale et de réaliser des économies d'échelle grâce à des accords-cadres appelés **National Deals**. Ces « accords nationaux » permettent de réaliser des économies sur les contrats existants en ce qui concerne notamment la fourniture d'eau et d'électricité, les licences de logiciel et le matériel informatique. Le même programme comprend également des prêts sans intérêts destinés à financer des travaux d'économie d'énergie ainsi que le dispositif *Risk protection arrangement*, proposant une police d'assurance avantageuse par rapport aux tarifs pratiqués par les compagnies d'assurance d'entreprise.

En avril 2020, la stratégie d'achats (*Schools' buying strategy*) avait permis aux établissements scolaires d'économiser quelque 425 millions GBP et a fait l'objet d'une évaluation et d'une révision sur la base des enseignements tirés tout au long de sa mise en œuvre.

Source : Adapté de OCDE (2018<sup>[5]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en> ; Department for Education (2021<sup>[28]</sup>), *Schools' Buying Strategy*, Londres, <https://www.gov.uk/government/publications/schools-buying-strategy> (consulté le 10 janvier 2022).

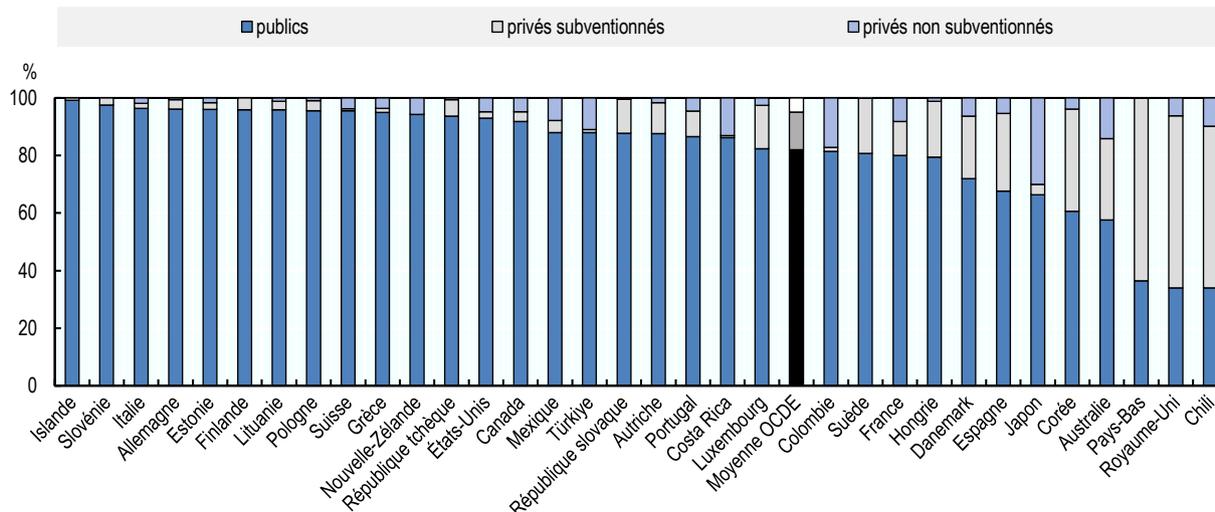
## Établir des cadres réglementaires pour le financement public des établissements privés

### **Le financement public d'établissements privés cherche à améliorer le choix et l'efficacité...**

En 30 ans, plus de deux tiers des pays de l'OCDE ont introduit des mesures visant à accroître le choix d'établissements scolaires (Musset, 2012<sup>[29]</sup>), souvent par le financement public d'établissements privés et en laissant les élèves et les familles libres de choisir. L'aide financière aux établissements privés est généralement incorporée dans des systèmes de choix parental selon lesquels les fonds publics peuvent soit « suivre les élèves » dans l'établissement privé éligible de leur choix ou servir à indemniser les parents des frais d'inscription sous forme de chèques-éducation ou de crédits d'impôt. Ces mesures ont abouti au développement d'un important secteur privé subventionné dans certains pays (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>) (Graphique 3.4).

Le financement public d'établissements privés peut être motivé par une panoplie d'arguments, dont l'importance relative varie selon le contexte national (voir (Boeskens, 2016<sup>[30]</sup>)). Certains pays tiennent à garantir le droit des familles à choisir l'établissement scolaire fréquenté par leurs enfants, sans restrictions légales ni obstacles financiers. D'autres accordent une plus grande importance au choix de l'école comme moyen de stimuler la concurrence entre les établissements et les motiver à améliorer la qualité, stimuler une plus grande diversité de l'offre éducative et encourager l'innovation des modalités pédagogiques et de gouvernance pour améliorer l'efficacité et les retombées de l'enseignement dans la durée (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

**Graphique 3.4. Effectifs d'élèves des établissements scolaires publics et privés (2018)**



Note : Les pays sont classés dans l'ordre décroissant du pourcentage d'élèves inscrits dans des établissements scolaires publics.

Les établissements publics sont ceux qui sont gérés par une autorité ou une instance publique chargée de l'éducation ou par un organe de direction dont les membres sont nommés par une autorité publique ou élus par une franchise publique. Les établissements privés non subventionnés sont ceux qui tirent la plus grande partie de leur financement des droits d'inscription ou d'autres contributions privées (bienfaiteurs, dons) ; les établissements privés subventionnés ne sont pas gérés par l'État et reçoivent plus de la moitié de leur financement de sources publiques.

Source : Adapté de OCDE (2020<sup>[31]</sup>), PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>, Graphique V.7.2.

### ***... mais risque d'aggraver la ségrégation sociale et de porter préjudice au système public***

L'expérience de plusieurs pays indique que l'impact sur l'équité et la qualité de l'éducation des établissements privés subventionnés est influencé par la structure institutionnelle dans laquelle ils s'inscrivent (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). Plus particulièrement, les conditions que les établissements privés doivent remplir pour avoir droit aux subventions sont indispensables à la bonne gouvernance des systèmes de libre choix d'établissement scolaire. Au nombre de ces critères, la sélection des élèves et les droits d'inscription supplémentaires sont des pratiques particulièrement préoccupantes. Laisser les établissements subventionnés sélectionner leurs élèves en fonction de leurs résultats antérieurs et de tests d'aptitude peut créer des obstacles à l'inclusion, lesquels pourraient mettre en péril l'équité et la qualité de l'enseignement (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

L'admission sélective permet aux établissements privés d'opérer un « écrémage » des élèves de très bon niveau du secteur public. Étant donné que les parents jugent souvent à tort de la qualité des écoles en regardant la composition de la population d'élèves, la sélection à l'entrée peut permettre aux établissements de gagner un avantage concurrentiel sans améliorer leur offre d'enseignement. La sélectivité menace d'aggraver la ségrégation privé/public des élèves et pourrait creuser les écarts de résultats actuels. Elle pourrait aussi priver le système scolaire public d'élèves de très bon niveau et être préjudiciable aux autres élèves en dépossédant les écoles publiques de moyens vitaux tout en leur laissant une forte proportion d'élèves défavorisés, pour qui des moyens plus importants sont nécessaires (Boeskens, 2016<sup>[30]</sup>). Par ailleurs, les systèmes à libre choix qui permettent aux établissements privés de faire payer aux parents des frais de scolarité élevés en supplément du montant couvert par la subvention publique risquent d'aggraver la ségrégation socioéconomique à l'école (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### ***Pour atténuer ce risque, des cadres réglementaires adéquats de financement public des établissements privés sont nécessaires***

Si l'on veut atténuer la menace qui pèse alors sur l'équité, il est important que tous les établissements subventionnés soient tenus à la même réglementation concernant les politiques d'enseignement et d'admission, et que le respect de ladite réglementation soit efficacement surveillé. Pour veiller à ce que les chèques-éducation et autres formes de financement public facilitent l'accès à l'enseignement privé, la réglementation doit empêcher les établissements privés subventionnés de faire payer des droits d'inscription pouvant constituer des obstacles à l'entrée. Par ailleurs, pour que le libre choix de l'établissement scolaire améliore l'accès à une instruction de qualité au lieu de favoriser la sélectivité et l'écrémage, les pouvoirs publics doivent réglementer les procédures d'admission et s'assurer que les établissements privés adhèrent aux mêmes normes de sélection que les établissements publics. Les pratiques d'admission des établissements recevant plus de demandes d'inscription qu'elles n'ont de place doivent dès lors être transparentes et homogènes dans l'ensemble des secteurs scolaires. Des systèmes de loterie pour attribuer les places dans ces établissements ou des formules conçues pour préserver la diversité des élèves pourraient être envisagés (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Avec sa loi d'inclusion (*Ley de Inclusión Escolar*) de 2015, le **Chili** a réformé la réglementation de l'octroi de fonds publics à des prestataires privés pour garantir le libre choix d'établissement et réduire la ségrégation socioéconomique. Trois grands changements ont été apportés aux conditions d'éligibilité aux financements publics. Premièrement, la loi impose que les établissements privés subventionnés appartiennent à des organisations à but non lucratif afin de veiller à ce que les fonds publics soient employés exclusivement à des fins d'éducation. Deuxièmement, elle élimine le système de « cofinancement » (*co-pago*) selon lequel des frais d'inscription étaient versés aux établissements par les familles en complément des subventions de l'État. Les contributions volontaires des parents pour les activités extrascolaires sont toutefois toujours autorisées. Pour compenser la perte de fonds destinés aux établissements privés subventionnés, la loi augmente les ressources allouées aux prestataires. Enfin, elle

empêche les établissements publics et les établissements privés subventionnés d'appliquer une forme quelconque de critères de sélection des élèves (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>).

Des mécanismes de production de rapports et de transparence sont eux aussi importants pour s'assurer que les établissements privés subventionnés servent l'intérêt public en prodiguant un enseignement de qualité, mais aussi pour fournir aux parents les informations dont ils ont besoin pour évaluer les processus et les résultats des différents établissements. Enfin, ces mesures doivent être assorties d'initiatives pour informer sur les options de choix d'établissement, améliorer l'accès des familles défavorisées aux informations sur les établissements et les aider à faire des choix plus éclairés (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

## Établir la démarche globale de financement des établissements scolaires

L'affectation de financements au système scolaire, entre les niveaux de l'administration ou aux établissements individuels, peut se faire selon différents mécanismes. Les mécanismes doivent être guidés par un principe fondamental de répartition transparente et prévisible des moyens. Un système d'allocation des fonds publics stable et connu permet aux établissements scolaires et aux autorités de planifier leur développement à l'horizon des prochaines années. Or, une certaine latitude est également nécessaire pour répondre à des besoins financiers imprévus du fait, par exemple, de variations des effectifs d'élèves (par le biais de négociations dans l'application des règles de financement ou au moyen d'un élément ajustable) (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). Une diminution même modeste des effectifs d'élèves peut entraîner une réduction des dotations salariales alors que les salaires restent fixes. Une certaine souplesse est également procurée par les dispositifs de gestion des ressources humaines, dont le temps de travail (temps plein et temps partiel) et les conditions contractuelles (emploi permanent et emploi temporaire) (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Pour veiller à ce que le modèle d'affectation des financements soit adapté à leurs structures de gouvernance, les systèmes scolaires doivent se poser une série de questions, abordées ci-après.

### ***La démarche globale de financement des établissements scolaires doit équilibrer les financements réguliers affectés aux établissements et les financements ciblés à l'appui d'objectifs précis***

*Les financements ciblés peuvent soutenir des objectifs de politique publique spécifiques...*

Outre la distribution des responsabilités relatives au financement des établissements scolaires et les conditions attachées aux différentes dotations, il est important de penser aux dispositifs de distribution des financements. Les systèmes doivent notamment déterminer quelle proportion du financement public sera distribuée selon le mécanisme d'allocation principal par opposition à d'autres mécanismes, dont les financements ciblés dans le cadre de programmes spéciaux. On entend ici par « mécanisme d'allocation principal » les financements réguliers couvrant les salaires et autres dépenses fixes. Il est généralement basé sur les effectifs d'élèves, mais aussi sur d'autres facteurs en fonction des objectifs de politique publique (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Le financement de programmes spéciaux n'est certes pas sans présenter d'inconvénients, mais les mécanismes de financement hors allocation principale procurent un certain degré de souplesse au modèle de financement global et peuvent faciliter la réalisation d'objectifs de politique publique spécifiques et d'expérimentations de pratiques innovantes. Les programmes ciblés peuvent en outre contribuer à compenser les inégalités, surtout lorsqu'ils sont conjugués avec une dotation stable. D'autres arguments peuvent être cités en faveur du maintien d'une proportion des dotations à un niveau plus central pour les programmes ciblés : la nécessité de couvrir des dépenses à court terme ou urgentes inégalement réparties entre les établissements (ex. réparations des bâtiments) ; celle de répondre à des besoins émergents

(apprentissage numérique, cours de soutien) ; ou encore celle d'assurer une offre de services adéquate (formation en cours d'emploi pour le personnel, disponibilité de personnel d'accompagnement) (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

Un certain nombre de pays ont employé des programmes ciblés à différentes fins (pour faciliter l'intégration d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ou pour aider les écoles rurales) (Encadré 3.4). Pendant la pandémie de COVID-19, divers programmes ciblés ont été utilisés pour faire progresser l'équité socioéconomique à l'école. Les pays de l'OCDE ont eu recours aux subventions pour l'achat d'appareils de TIC (ordinateurs individuels et portables) plus qu'à toute autre mesure en faveur des populations risquant d'être exclues des plateformes d'éducation à distance. Certains ont également mis en place des incitations et des aides financières à destination des élèves vulnérables (pour les repas, le transport, etc.) (OCDE, 2021<sup>[32]</sup>). Des programmes visant à minimiser la baisse des résultats scolaires causée par l'enseignement à distance ont également été organisés (Encadré 3.4).

*... mais il convient de trouver un juste équilibre avec les financements réguliers*

Bien que le financement ciblé procure un degré supérieur de souplesse et de contrôle, la distribution d'une plus grande proportion du financement par le biais du mécanisme d'allocation principal peut favoriser la stabilité et déboucher sur des gains d'efficacité. En **Angleterre (Royaume-Uni)**, par exemple, on observe que le mécanisme de financement central est plus efficace du fait qu'une plus forte proportion du financement global est déléguée aux établissements scolaires ; seuls en sont exclus les grandes dépenses en capital et quelques services locaux. À ce constat s'ajoute l'obligation de conditionner la majeure partie du financement local au nombre d'élèves et à leurs caractéristiques (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

Un recours excessif aux financements ciblés peut entraîner des chevauchements et nuire à la prévisibilité des allocations de moyens futures. Des programmes ciblés permettent de mieux piloter et surveiller l'utilisation des moyens, mais les coûts de transaction sont alors plus élevés et la charge administrative est alourdie. L'accumulation de nombreux fonds ciblés peut en outre déboucher sur une recentralisation au coup par coup du financement des établissements scolaires, accroître sa complexité et nuire à sa transparence. En effet, le recours à des mécanismes de financement ciblé – hors allocation principale – peut entraîner des enjeux de gouvernance et un manque de clarté quant à l'utilisation des fonds au niveau régional, local ou au niveau des établissements scolaires (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

L'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE met également en avant l'importance de trouver un juste équilibre entre dotations régulières et dotations ciblées pour réaliser plus efficacement les objectifs des systèmes de financement et simplifier ces derniers. Il s'agit notamment de prendre des décisions sur le meilleur mécanisme pour favoriser l'équité et diriger des moyens complémentaires vers les groupes d'élèves ayant des besoins supplémentaires. On peut envisager de réduire les coûts de transaction par l'inclusion d'ajustements en faveur de l'équité pour des groupes d'élèves particuliers dans la plus grande partie de la dotation au lieu de recourir aux financements ciblés (OCDE, 2017<sup>[31]</sup>).

### Encadré 3.4. Exemples de financement ciblé de programmes spécifiques dans une sélection de pays

#### Programmes en faveur d'objectifs et priorités de politique publique

- En **Colombie**, le ministère de l'Éducation est la principale institution chargée de la planification, de la gestion et du contrôle du financement de l'éducation publique. Il peut aussi soutenir des initiatives du système scolaire, en fonction des priorités nationales et de son budget d'investissement. Par le passé, les financements ont favorisé le perfectionnement des enseignants et les initiatives liées à la ruralité.
- En **République tchèque**, un certain nombre de subventions financent des programmes expérimentaux ou pilotes spécifiques et les nouvelles initiatives dans le domaine éducatif, lesquels émanent souvent du niveau local. Les programmes à retombées positives pourront être intégrés dans le dispositif de financement ordinaire.
- En **Angleterre (Royaume-Uni)**, les établissements accueillant des élèves issus d'un milieu défavorisé reçoivent des moyens au titre d'un programme ciblé (Pupil Premium) en complément de leur dotation régulière. Ils sont libres de les dépenser en fonction de leurs besoins, mais sont comptables de leurs décisions.
- En **Nouvelle-Zélande**, le ministère de l'Éducation finance directement les établissements scolaires (qui sont gérés par des conseils de direction), mais peut aussi fournir des services et des programmes ciblés. Par exemple, il finance un service spécial d'accompagnement (Resource Teachers: Learning and Behaviour, RTLB) plus économique à déployer sur plusieurs établissements. Ce service couvre le soutien scolaire, la suppléance et la formation professionnelle en gestion des comportements ou développement de programme scolaire.

#### Programmes visant à minimiser la baisse des résultats scolaires causée par l'enseignement à distance pendant la pandémie de COVID-19

- En **France**, l'opération « Vacances apprenantes » a été menée en 2020 et 2021 pour aider les élèves particulièrement touchés par les fermetures d'établissements. Cette initiative s'appuie sur la coopération avec les autorités et associations locales et a deux objectifs : 1) combler les déficits d'apprentissage et réduire le risque de décrochage et 2) veiller à ce que les enfants aient accès à des expériences enrichissantes pendant les vacances d'été.
- Au **Portugal**, tous les établissements scolaires publics ont pu déposer une demande de complément de moyens au titre du programme *Plano 21|23 - Escola+* de 40 mesures en faveur de la relance de l'éducation.

Source : OCDE (2021<sup>[32]</sup>), *The State of School Education: One Year into the COVID Pandemic*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/201dde84-en> ; OCDE (2017<sup>[33]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en> ; OCDE (2019<sup>[41]</sup>), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, <https://dx.doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.

### ***Il est important de choisir la bonne méthode pour déterminer le montant des financements réguliers affectés aux établissements scolaires...***

Un financement régulier peut être alloué aux établissements selon, *grosso modo*, l'une de quatre méthodes principales dont l'utilisation dépendra également de l'usage des fonds (dépenses de fonctionnement ou d'investissement) :

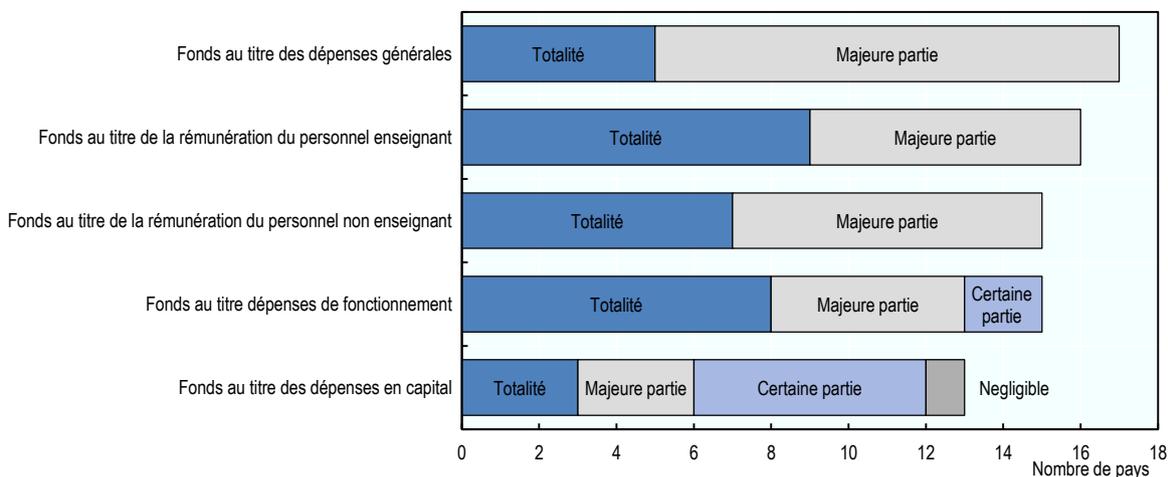
- **Discrétion administrative** : fondée sur l'appréciation individuelle des besoins de chaque établissement. Des indicateurs peuvent être utilisés, mais les calculs fondés sur des indicateurs ne sont pas contraignants et pourraient ne pas être appliqués universellement à tous les établissements.
- **Coût marginal** : prend en compte les dépenses historiques dans le calcul de l'allocation pour l'année suivante, avec des modifications mineures pour des variations particulières (effectifs d'élèves, équipements scolaires, prix des facteurs). Cette méthode est souvent combinée avec la discrétion administrative, et les deux sont généralement employées dans les systèmes centralisés.
- **Soumissions et négociations** : les établissements scolaires répondent à des appels d'offres pour obtenir des moyens supplémentaires dans le cadre d'un programme particulier ou présentent un dossier de demande.
- **Financement par formule** : application de critères objectifs selon une règle universelle pour établir le montant des moyens auxquels chaque établissement peut prétendre. Le financement par formule s'appuie sur une formule mathématique à plusieurs variables, chacune affectée d'un coefficient pour déterminer les budgets scolaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

L'allocation de financements en fonction des besoins d'un établissement (discrétion administrative et soumission-négociation) est plus directe que l'allocation fondée sur une série d'indicateurs des besoins. Il est toutefois difficile d'avoir une grande visibilité sur les besoins particuliers lorsque l'allocation de moyens concerne un nombre important d'établissements scolaires, et la distribution selon les deux premières méthodes (discrétion administrative et coût marginal) est rarement efficiente ou équitable. Lorsque des critères historiques sont appliqués, ces moyens financent le personnel d'une année sur l'autre et les établissements ne sont aucunement incités à réduire leurs dépenses, à accroître leur efficacité ou à améliorer la qualité de leur offre. Le financement historique procure stabilité et prévisibilité, mais il peut aussi faire obstacle à l'expansion des établissements de plus en plus demandés tout en soutenant ceux qui restent à la traîne (Commission européenne/Eurydice, 2000<sup>[33]</sup>).

Si la discrétion administrative joue pour beaucoup dans l'affectation des financements aux établissements scolaires dans de nombreux pays, le financement par formule est adapté à la répartition des dépenses de fonctionnement et a été adopté dans bien des pays (voir le Graphique 3.5). Le recours au financement par formule contribue à des systèmes d'allocation plus transparents et prévisibles, notamment lorsque le financement est lié au nombre d'élèves (Commission européenne/Eurydice, 2000<sup>[33]</sup>). Cette transparence peut avoir un impact bénéfique sur les débats d'orientation et contribuer à l'acceptation générale d'un modèle de financement étant donné que les critères et les affectations peuvent être examinés et débattus. Dans certaines conditions, une formule de financement bien conçue est le moyen le plus efficace, équitable, stable et transparent d'allouer des fonds destinés aux dépenses de fonctionnement des établissements scolaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### Graphique 3.5. Part des fonds publics allouée sur la base de formules de financement par l'exécutif central ou des entités fédérées aux établissements d'enseignement primaires publics (ou au niveau de pouvoir le plus local), par catégorie de dépenses (2019)

Par catégorie de financement



Source : OCDE (2021<sup>[11]</sup>), *Regards sur l'éducation 2021 : Les indicateurs de l'OCDE*, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/Regards-sur-l-education-2021\\_5077a968-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/education/Regards-sur-l-education-2021_5077a968-fr), graphique D6.3.

#### **... mais aussi de rénover régulièrement les mécanismes de financement et d'établir des stratégies de mise en œuvre lorsque de nouveaux mécanismes sont introduits**

Pour être efficaces, les mécanismes de financement doivent non seulement être bien conçus, mais aussi bien mis en œuvre. D'autant plus que l'introduction de tout nouveau modèle de financement créera des gagnants et des perdants, à moins que des ressources complémentaires soient disponibles (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

En **Autriche**, par exemple, l'introduction de critères socioéconomiques dans la formule appliquée pour la distribution des moyens a suscité de fortes tensions. Les partenaires sociaux étaient favorables à l'introduction d'une allocation indicielle des moyens, mais certaines provinces affichant une forte proportion d'écoles rurales s'opposaient à ce changement qui aurait probablement abouti à la redistribution des financements à l'avantage des écoles urbaines et au détriment des écoles de campagne. Enfin, dans le cadre d'une grande réforme scolaire en 2017, le ministère de l'Éducation a eu l'occasion d'intégrer un indice socioéconomique dans l'allocation des moyens, ce qui ne pouvait toutefois pas être fait sans introduire de nouvelles règles (voir l'Encadré 3.2).

Les réformes des modèles de financement en **Angleterre (Royaume-Uni)** et en **Nouvelle-Zélande** ont également suscité la controverse (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). En janvier 2022, les deux pays ont lancé un débat sur des réformes plus poussées de leurs systèmes respectifs de financement des établissements scolaires. L'Angleterre (Royaume-Uni) étudie encore la possibilité d'introduire une formule de financement national rigoureuse qui amoindrirait le rôle des autorités locales dans les décisions d'allocations de ressources aux établissements scolaires (Roberts, 2022<sup>[34]</sup>), tandis que la Nouvelle-Zélande continue de s'interroger sur les moyens d'améliorer l'égalité des chances d'apprentissage par l'apport de ressources complémentaires, pour les élèves de milieux défavorisés en particulier (Ministère de l'Éducation, 2021<sup>[35]</sup>).

De l'expérience de nombreux pays ressort dès lors l'importance de bien gérer l'économie politique des réformes et de former des attentes réalistes quant au coût de leur mise en œuvre. Une consultation adéquate des parties prenantes est nécessaire pour accroître l'équité perçue d'un système d'allocation ; elle peut en outre veiller à ce que les mécanismes de financement répondent à des enjeux qui n'ont pas été anticipés. Par exemple, un nouveau modèle de financement par tête peut fixer des incitations à l'efficacité et des taux d'encadrement équilibrés. Cependant, face à la diminution de la population d'âge scolaire, les établissements financés selon ces systèmes risquent de se trouver en proie à des difficultés pour maintenir les enseignants en poste ou les redéployer. Dans ce type de contexte, l'obtention anticipée de moyens supplémentaires pour les indemnités de licenciement des enseignants pourrait être un important facteur de réussite (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

Les exemples de l'Australie, de la Communauté flamande de Belgique et de la République tchèque mettent en évidence la nécessité de former des attentes réalistes sur le coût de la mise en œuvre de nouveaux modèles de financement. En **Australie**, le gouvernement s'est explicitement engagé à ce qu'aucun établissement scolaire ne subisse de perte de moyens financiers en conséquence d'une grande réforme du modèle de financement australien, laquelle avait pour objectif d'assurer un financement plus adéquat pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. La mise en œuvre de la réforme a donc demandé d'engager des ressources supplémentaires importantes. En **Communauté flamande de Belgique**, les changements apportés au système de distribution des dotations de fonctionnement et des emplois allaient de pair avec des augmentations substantielles du budget global (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). En **République tchèque**, en vertu de la réforme du financement des établissements scolaires en vigueur depuis 2020, les dotations nationales sont désormais calculées en fonction du nombre d'enseignants ou d'heures d'enseignement plutôt que du nombre d'élèves. Cette réforme s'est accompagnée d'une augmentation des ressources totales destinées aux établissements publics dans le budget national (environ 12 % en 2020) (OCDE, 2019<sup>[16]</sup> ; Eurydice, 2022<sup>[36]</sup>).

L'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE a également mis en avant l'importance de procéder à un examen périodique des mécanismes d'allocation des financements pour s'assurer qu'ils servent les objectifs du système éducatif de manière optimale. Il se dégage de l'expérience des pays qui l'ont fait, comme l'**Angleterre (Royaume-Uni)** et la **Communauté flamande de Belgique**, quelques pratiques opérationnelles et conceptuelles. Par exemple, les organismes indépendants (par exemple un organisme indépendant déjà en place ou un groupe de chercheurs indépendants) jouent généralement un rôle de premier plan en formulant des recommandations pour la réforme, tandis que les agents de l'État assument un rôle de soutien (administration, données et analyse). Autres éléments communs : un mandat clair pour l'examen (orientation et périmètre), une échéance précise, mais aussi un positionnement dans le contexte stratégique général) ; des informations sur les mécanismes de collecte de données factuelles (pour les consultations des parties prenantes, l'analyse des financements dans un échantillon d'établissements et la recherche) (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

### ***La répartition des dépenses de fonctionnement doit être prévisible et transparente***

*Les formules de financement sont un mécanisme transparent servant à aligner la distribution des financements alloués aux établissements scolaires sur les objectifs de politique publique...*

Tout mécanisme d'allocation des financements doit être en adéquation avec la gouvernance du système scolaire et le contexte de politique publique. Dans l'allocation des fonds aux dépenses de fonctionnement, certains objectifs peuvent être plus importants que d'autres selon les objectifs de politique publique prioritaires. (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>)

Des formules de financement sont utilisées dans de nombreux pays pour distribuer les financements réguliers destinés aux dépenses de fonctionnement, dont les salaires. Par la pondération différentielle à

chacun de leurs principaux éléments, les formules de financement peuvent être conçues de manière à soutenir différents objectifs de politique publique de manière équilibrée (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>) :

- Favoriser l'équité est l'une des fonctions les plus importantes du financement par formule. Des allocations universelles, par élève et par année d'études, sont un moyen de garantir l'équité horizontale (le traitement égal des bénéficiaires ayant des besoins équivalents) Pour favoriser l'équité verticale (des niveaux de financement différents pour des besoins différents), l'allocation de base peut être systématiquement ajustée par l'application de coefficients en fonction des besoins.
- Mettre en place des incitations pour les bénéficiaires et soutenir des politiques particulières (une fonction directive).
- Réguler le marché (soutenir les politiques de libre choix des établissements scolaires). Plus la proportion des fonds affectés par tête sera importante, plus cette fonction sera accentuée.

À défaut d'une formule de financement exemplaire, quelques principes peuvent guider la conception d'une formule efficace. L'une des principales difficultés réside dans la prise en compte des différences de coût en fonction des besoins éducatifs des élèves et dans la mise en place de niveaux différents de financement des établissements basés sur des différences légitimes de coût unitaire que les établissements ne peuvent pas contrôler. Une formule avec coefficients pour tenir compte de ces différences est alors nécessaire. Or, les formules de financement doivent équilibrer complexité (nécessaire pour tenir compte des différences de besoins des établissements) et transparence (afin de garantir l'accessibilité et la clarté du modèle de financement pour les parties prenantes).

Pour guider la conception de formules mieux adaptées à des besoins différents, la recherche a dégagé quatre éléments principaux : 1) une allocation de base par élève ou par classe, différenciée selon l'année d'études ou le niveau de scolarité ; 2) une allocation pour des profils éducatifs ou des programmes scolaires spécifiques (différents domaines professionnels ou programmes pour les besoins éducatifs spéciaux ; 3) une allocation pour les élèves ayant des besoins éducatifs supplémentaires ajustée en fonction des différentes caractéristiques ou des différents types de handicaps des élèves ; et 4) une allocation pour des besoins particuliers liés au site de l'établissement et à son lieu d'implantation, ajustée en fonction des différences structurelles de coûts de fonctionnement, comme dans le cas des établissements ruraux avec de plus petits effectifs de classe. Une analyse détaillée et convaincante, accompagnée de données empiriques sur les différences de coût exactes, peut guider les débats d'orientation sur l'ajustement des paramètres inclus dans les mécanismes de financement. Il y a lieu de recueillir des données fiables sur l'adéquation du financement en général ainsi que pour les éléments spécifiques visés par le mécanisme de distribution (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

*... et peuvent être conçues de manière à créer des incitations désirables pour les établissements scolaires*

Les formules de financement doivent aussi favoriser la discipline budgétaire au niveau des administrations locales et des établissements. Les effectifs d'élèves seront un facteur déterminant de l'allocation de moyens dans tous les systèmes scolaires pour veiller à doter les établissements d'un personnel enseignant suffisant pour le temps d'enseignement fixé. Les moyens nécessaires peuvent être déterminés à partir du nombre d'élèves ou du nombre de classes. L'allocation de moyens par élève stimule la concurrence et l'efficacité. Or, les charges fixes n'évoluent pas avec le nombre d'élèves. Le financement par élève peut de ce fait créer des tensions pour les établissements dont l'effectif d'élèves est faible ou en baisse, et le nombre d'élèves par enseignant en hausse. Pour tenir compte du fait que tous les coûts ne sont pas linéaires, une formule de financement peut comporter des coefficients de pondération pour les établissements de moindre taille. Cette méthode inciterait la majorité des établissements à réduire le nombre de classes par l'augmentation des effectifs de classe, tout en octroyant davantage de moyens à

des établissements particuliers (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). L'Encadré 3.5 donne des exemples d'approche des formules de financement dans des pays de l'OCDE.

Les salaires des enseignants (sur lesquels les autorités locales/régionales ou les établissements n'exercent parfois aucun contrôle) seront un autre facteur déterminant des besoins de moyens des établissements scolaires. Certains systèmes scolaires allouent par conséquent les financements en incluant une sorte d'estimation du coût moyen dans la formule. Ces systèmes : 1) fournissent un cadre pour mettre en balance les dépenses effectives de salaires des enseignants et les fonds disponibles pour la rémunération du personnel et 2) peuvent remplir une fonction égalisatrice puisqu'ils favorisent des niveaux de dotation en personnel comparables pour tous les établissements. En **Estonie** et en **Lituanie**, par exemple, les salaires moyens des enseignants ont été des variables d'entrée importantes dans la formule de répartition des moyens. (OCDE, 2017<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[4]</sup>)

### Encadré 3.5. Exemples de financement par formule pour les établissements scolaires d'une sélection de territoires

Les **Pays-Bas** ont introduit le financement par formule pour l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Depuis une réforme en 2019, la dotation en capital de l'enseignement primaire estime le handicap des élèves en fonction d'un indicateur, lequel est constitué de cinq caractéristiques de base : le niveau d'études de la mère et du père, le pays d'origine des parents, la situation des parents au regard de l'endettement, la durée du séjour de la mère aux Pays-Bas, et le niveau moyen d'études des mères des élèves de l'établissement. Les établissements reçoivent des ressources complémentaires pour les élèves appartenant aux 15 % les plus défavorisés selon les estimations. Le complément de budget pour les établissements du second degré était autrefois calculé en fonction à la fois du nombre d'élèves dont les parents avaient un faible niveau d'études et des caractéristiques socioéconomiques du quartier de l'établissement. Un indicateur correspondant du handicap des élèves du second degré est en préparation. Le système de dotation en capital des Pays-Bas est un exemple de méthode indicielle globale, bien que la part indicielle des financements alloués en pourcentage de l'affectation totale à l'éducation soit relativement faible (environ 4.5 %).

**Toronto (Canada)** applique un « indice des opportunités d'apprentissage » (*Learning Opportunities Index*, LOI) pour gérer la répartition des moyens entre les établissements du district scolaire municipal. Les besoins de financement des écoles sont évalués à partir de six variables : 1) le revenu médian dans le quartier de résidence des élèves ; 2) la proportion de familles à faibles revenus dans un secteur particulier ; 3) la proportion de familles bénéficiaires d'aide sociale ; 4) la proportion d'adultes sans diplôme d'enseignement secondaire ; 5) la proportion d'adultes titulaires d'un diplôme universitaire et 6) la proportion de familles monoparentales. Le rapprochement entre les élèves et les quartiers se fait à partir du code postal. À l'instar des Pays-Bas, la proportion des moyens distribués selon la formule fondée sur les besoins représente 5 % seulement des dépenses totales d'éducation.

Le **canton suisse de Zurich** utilise un indice social pour distribuer les moyens d'enseignement entre les établissements depuis 2004/05. L'indice en question comporte trois éléments fondés sur les statistiques officielles : 1) la proportion de ressortissants étrangers (hors Autriche, Allemagne et Liechtenstein) ; 2) la proportion d'élèves bénéficiaires d'aide sociale ; et 3) la proportion de contribuables à faibles revenus. À la différence des autres indices, celui-ci ne sert pas à fournir des moyens supplémentaires pour les élèves défavorisés, mais à distribuer les moyens d'enseignement ordinaires.

Source : Nusche, D. et al. (2016<sup>[37]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256729-en>.

Des examens périodiques sont nécessaires pour veiller à ce que les formules de financement continuent de satisfaire des besoins qui évoluent. Ils peuvent permettre aux pouvoirs publics d'établir s'il est nécessaire de réviser les ajustements applicables aux formules en fonction des besoins des élèves et des établissements, ainsi que le poids du financement par formule rapporté à celui des programmes de financement ciblé dans l'enveloppe globale (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

*... mais les indicateurs utilisés pour la distribution des financements aux écoles doivent être sélectionnés avec soin*

L'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE a révélé l'importance de faire attention au choix des indicateurs utilisés pour allouer les dotations, mais aussi de bien comprendre les exigences techniques et analytiques de la conception de mécanismes d'affectation efficaces. Il en est ainsi tant pour les systèmes qui utilisent des formules de financement que pour ceux qui suivent d'autres méthodes, même s'ils n'emploient pas systématiquement un seul ensemble de critères pour allouer les fonds (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Il est possible d'utiliser une panoplie d'indicateurs pour déterminer la proportion d'élèves ayant des besoins de moyens supplémentaires identifiés. Par exemple, le financement par zone vise à compenser les effets supplémentaires causés par une forte concentration d'élèves issus d'un milieu défavorisé. Ces méthodes risquent toutefois d'exclure une proportion de la population défavorisée et d'inclure un grand nombre d'individus qui ne sont pas défavorisés. Il apparaît également que la désignation « zone cible » peut être stigmatisante et encourager les familles de la classe moyenne à fuir ces zones. On observe par conséquent un glissement général vers des indicateurs plus fins et représentatifs de la composition effective des élèves des établissements (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>), comme l'illustre l'Encadré 3.6.

### Encadré 3.6. Initiatives en faveur de la prise en compte des caractéristiques des élèves propres à chaque établissement dans l'allocation des moyens : exemples des communautés française et flamande de Belgique

En **Communauté française de Belgique**, l'indice socioéconomique est basé sur le secteur de résidence des élèves et utilise des variables comme les revenus, les niveaux des diplômes, le taux de chômage, etc. Ces indicateurs sont revus tous les cinq ans. Les informations requises sont communiquées par les chefs d'établissement une fois par an et servent, après vérification au niveau central, à attribuer à chaque élève une valeur sur l'indice socioéconomique. L'allocation de fonds est déterminée en classant les établissements en fonction de la moyenne des indices socioéconomiques des élèves. L'appartenance au quartile inférieur des établissements ouvre droit à des périodes d'enseignement ou à des fonds supplémentaires.

La **Communauté flamande de Belgique** utilise un système comparable pour allouer des ressources complémentaires destinées à compenser le handicap socioéconomique. Le système flamand de financement des établissements scolaires est conçu pour favoriser l'égalité d'accès à l'éducation pour tous et compenser les différences de milieu socioéconomique des élèves. Pour aider les établissements à satisfaire les besoins d'élèves issus de milieux divers, une partie de leurs dotations de fonctionnement est pondérée en fonction du statut socioéconomique. Cette pondération repose sur des facteurs fortement liés aux résultats scolaires : le niveau d'études de la mère, la langue (étrangère) parlée à la maison, les capacités financières de la famille et les caractéristiques du quartier de l'élève. Les caractéristiques socioéconomiques des élèves entrent en outre dans le calcul et l'allocation des heures d'instruction aux écoles primaires (enseignement primaire et préprimaire), tandis que les établissements secondaires reçoivent un complément d'heures d'instruction en fonction de ces caractéristiques. La pondération socioéconomique peut permettre aux établissements d'offrir des cours de rattrapage, de diviser les classes et de libérer les enseignants pour diverses activités pédagogiques et d'accompagnement. Les autorités flamandes cherchent ainsi à équilibrer choix et autonomie d'un côté et équité de l'autre.

Source : OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en> ; Nusche, D., et al. (2015<sup>[38]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247598-en>.

Que les indicateurs reposent sur des secteurs géographiques, des établissements ou des élèves spécifiques, un compromis est opéré entre simplicité et transparence d'une part et exactitude et équité de l'autre (Atkinson et al., 2005<sup>[39]</sup>). L'indicateur parfait n'existe pas. Un ciblage plus fin sur les contextes locaux demande des indicateurs plus complexes, sachant toutefois que cette complexité accrue nuit à leur transparence et à leur lisibilité par un plus grand public. Dans de nombreux pays, le débat sur le nombre d'indicateurs pouvant être inclus dans les mécanismes d'allocation des moyens afin de suivre les besoins supplémentaires est un débat permanent. On trouve également des exemples dans lesquels le recours à des indicateurs simplifiés n'a que très peu influé sur les niveaux de financement des établissements (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

La disponibilité et la qualité des données sont des préoccupations majeures pour l'élaboration d'indicateurs. Un grand nombre de ceux qui sont employés pour l'allocation de moyens supplémentaires aux secteurs géographiques et aux établissements souffrent très lourdement d'un manque de données actuelles. S'ajoute à ce problème celui des erreurs de classification et de données incomplètes sur les établissements, les secteurs ou les élèves. On manque, par exemple, de données sur un nombre considérable d'élèves bénéficiaires de repas scolaires gratuits aux États-Unis. Les élèves pour lesquels ces données ne sont pas disponibles sont simplement comptabilisés avec ceux qui n'ont pas droit aux

repas scolaires gratuits (Harwell et LeBeau, 2010<sup>[40]</sup>). Enfin, pour renforcer l'intégrité du système de financement, les indicateurs doivent être à l'épreuve des manipulations afin d'éviter toute incitation à gonfler ou dégonfler les chiffres et de bénéficier ainsi de moyens supplémentaires (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

De nombreux systèmes de financement visent un juste milieu entre les indicateurs de recensement et les indicateurs d'établissements. Une option consiste, par exemple, à utiliser à la fois un financement ciblé individuellement pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers plus profonds et une méthode de calcul fondée sur les données de recensement pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers moins lourds ou des besoins liés au désavantage socioéconomique. Les données de recensement utilisées comme mesure des besoins des élèves individuels sont parfois moins exactes, mais la recherche peut aider à choisir le meilleur indicateur supplétif ou la meilleure combinaison d'indicateurs. L'utilisation des données de recensement présente également l'avantage d'alléger la charge administrative des établissements. Tous les systèmes se doivent de rénover régulièrement les indicateurs utilisés, pour veiller à ce qu'ils cadrent avec les évolutions des systèmes de données, mais aussi afin de développer des capacités techniques et analytiques adéquates pour la conception, la mise en œuvre et la maintenance d'un mécanisme d'allocation efficace (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>) (Encadré 3.7).

### Encadré 3.7. Rénovation des indicateurs utilisés pour l'allocation de moyens aux établissements scolaires : les expériences française et irlandaise

La **France** a introduit en 2020/21 un nouveau modèle d'allocation des moyens d'enseignement aux établissements secondaires publics par le ministère de l'Éducation nationale au niveau régional – organisé en académies. Au cœur de ce modèle, les moyens d'enseignement sont alloués sur une base annuelle, en tenant compte des ressources budgétaires disponibles, des variations des effectifs d'élèves, de l'impact de mesures de politique publique spécifiques, et des besoins locaux (y compris des facteurs socioéconomiques, de la taille des établissements, du lieu d'implantation et de l'offre de formation). Cette réforme s'inscrivait à la suite de la rénovation du modèle de répartition des moyens pour l'enseignement primaire (Le Laidier et Monso, 2017<sup>[41]</sup>). Une méthodologie et des indicateurs nouveaux ont été choisis, en s'appuyant sur les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) et la participation de certaines autorités régionales à un groupe de travail. Le modèle précédent avait été critiqué pour son manque de prise en compte des différences régionales, des inégalités devant l'éducation ou encore son manque de transparence dans la répartition finale des moyens. Le critère social ne corrigeait pas suffisamment les inégalités sociales pour le premier cycle de l'enseignement secondaire (les collèges) et était totalement absent pour le deuxième cycle du secondaire (les lycées). Les différences de besoins en moyens entre différents programmes d'enseignement professionnel n'étaient pas non plus prises en compte. À la suite du travail technique mené entre 2015 et 2019, un prototype du nouveau modèle a été discuté avec les régions avant sa finalisation. Le nouveau modèle calcule les heures d'enseignement pour chaque établissement et les résultats au niveau régional sont obtenus par agrégation. Cette méthode permet de mieux rendre compte de l'hétérogénéité des situations au sein des régions et d'obtenir des paramètres plus stables pour l'allocation des moyens. Les critères utilisés concernent le milieu socio-économique des élèves (d'après l'indice de position sociale calculé à partir de la catégorie socioprofessionnelle des parents et de la part d'élèves boursiers) et les caractéristiques structurelles des établissements (offre de programme, taille et éloignement). L'utilisation de deux sources d'information pour le critère socio-économique affine le ciblage sur le contexte territorial. Les deux types de variables – socio-économiques et structurelles – étant aujourd'hui presque exclusivement continues plutôt que catégorielles, les précédents effets de seuil sont éliminés. Le modèle devrait évoluer dans le temps à mesure que de nouvelles variables seront disponibles ou que d'autres perdront en importance (Evain et Monso, 2021<sup>[42]</sup>).

En Irlande, le gouvernement a engagé la réforme du modèle utilisé pour déterminer l'allocation d'aides supplémentaires aux écoles ayant les plus fortes concentrations d'élèves exposés au risque de handicap scolaire par le biais du « plan d'action national pour l'égalité des chances à l'école » (Delivering Equality of Opportunity In Schools [DEIS]). Cet exercice a mis en relief la possibilité de tirer parti des progrès en matière de collecte des données dans le secteur public pour améliorer le système harmonisé de repérage des niveaux de désavantage dans les écoles, et réduire ainsi la charge administrative des établissements responsables de communiquer les données et des autorités scolaires centrales chargées d'en contrôler la qualité. Il a souligné l'importance de doter le ministère de l'Éducation de moyens adéquats à l'appui des fonctions de collecte et d'analyse de données nécessaires à ce repérage. En 2017 la nouvelle méthodologie a été employée à titre de prototype pour élargir le programme DEIS à 79 établissements scolaires supplémentaires. Un travail de perfectionnement considérable a été effectué depuis et elle sera utilisée pour étendre le programme à d'autres établissements enregistrant les plus fortes concentrations de handicap scolaire à compter de 2022 (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

Source : Evain F. et O. Monso (2021<sup>[42]</sup>), « La rénovation du modèle d'allocation des moyens d'enseignement dans le second degré public », *Éducation et formations* 102, DEPP, pp. 235-260, <https://www.education.gouv.fr/les-territoires-de-l-education-des-approches-nouvelles-des-enjeux-renouveles-education-formationen-323741> (consulté le 18 janvier 2022). Le Laidier S. et O. Monso (2017<sup>[41]</sup>), « L'allocation des moyens dans le premier degré public : Mise en œuvre d'un nouveau modèle », *Éducation et formations* 94, DEPP, pp. 59-89, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01699266> (consulté le 19 janvier 2022).

Source : OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>.

### **Les dépenses d'investissement doivent être réparties de manière à favoriser un accès équitable aux financements d'investissement et une gestion efficace des investissements**

*Les pays ont généralement recours à différents flux de financement pour les investissements en capital dans les établissements scolaires*

Bien que, rapportée aux salaires, une part relativement faible des dépenses d'éducation soit consacrée aux moyens physiques, les fonds destinés aux matériels scolaires ainsi qu'à la construction et à l'entretien des équipements constituent l'un des plus lourds investissements d'infrastructures publiques. Conjugués avec la gestion et le pilotage efficaces du réseau scolaire en ligne conformément à des besoins changeants, les mécanismes de répartition des dotations d'équipement et d'entretien jouent un rôle important en veillant à ce que ces moyens soient utilisés efficacement et dirigés vers les secteurs et les établissements ayant le plus besoin d'investissement (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

De nombreux systèmes utilisent différents flux de financement pour répartir les moyens destinés à la construction de nouvelles écoles ou aux travaux d'agrandissement ou de rénovation des installations déjà en place. Si les fonds destinés aux dépenses de fonctionnement sont généralement alloués selon différents types de dotations annuelles récurrentes, les dépenses en capital sont plus souvent couvertes par des dotations ad hoc ou des programmes d'investissement. Dans certains pays, des financements d'organismes internationaux, comme les Fonds structurels de la Commission européenne ou la Banque interaméricaine de développement, viennent compléter ces sources nationales de financement des infrastructures (OCDE, 2018<sup>[5]</sup> ; OCDE, 2017<sup>[3]</sup>).

L'Encadré 3.8 illustre certaines approches du financement des projets de construction, de l'entretien et des travaux de rénovation par le biais de programmes d'investissement en infrastructures.

### Encadré 3.8. Programmes d'investissement en infrastructures dans une sélection de pays

Au lendemain de la crise financière mondiale, l'**Australie** a lancé un programme fédéral d'investissement, Building the Éducation Revolution (BER) en 2009 : 16.2 milliards AUD de dotations affectées à des projets d'infrastructure à chaque établissement primaire et secondaire du pays. Censé impulser la relance économique des collectivités locales, ce programme a donné naissance à 23 564 projets de construction réalisés par 22 autorités gouvernementales et non gouvernementales chargées de l'éducation (Commonwealth of Australia, 2011<sup>[43]</sup>).

En **Autriche**, les programmes de développement des écoles à long terme (*Schulentwicklungsprogramm*, SCHEP) financent la modernisation de l'infrastructure des établissements scolaires relevant de l'administration fédérale, généralement à des échéances de cinq à dix ans. Ils reposent sur les principes d'orientation vers les résultats, de transparence et d'efficacité. Les investissements sont transférés aux propriétaires des bâtiments scolaires, le plus souvent la « Société immobilière fédérale » (*Bundesimmobiliengesellschaft*) et les communes, via des augmentations de loyer. Les dotations sont calculées à partir de prédictions à moyen et long termes des besoins d'infrastructure fondées sur des données provenant de la base. Le programme actuel (SCHEP 2020) est doté d'une enveloppe de 2.4 milliards EUR pour la période 2020-2030, destinée à la rénovation des infrastructures scolaires fédérales en réponse aux nouveaux besoins pédagogiques (apprentissage numérique, école toute la journée), à des considérations écologiques et aux évolutions spatiodémographiques. Un total d'environ 270 projets est envisagé (Ministère autrichien de l'Éducation, des Sciences et de la Recherche (BMBWF), s.d.<sup>[44]</sup>).

Au **Chili**, un Plan stratégique pour les infrastructures scolaires (*Plan Estratégico de Infraestructura Escolar*) a dégagé un investissement estimé à plus de 500 millions USD pour moderniser l'infrastructure scolaire entre 2014 et 2018. Il reposait sur un état des lieux de l'infrastructure dressé entre 2012 et 2014, lequel avait pointé des insuffisances graves dans une proportion considérable des installations scolaires existantes (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>).

Dans le cadre d'une politique nationale d'allongement de la journée scolaire, la **Colombie** a mis en place un plan national pour la création des infrastructures nécessaires. Afin de mobiliser les moyens de financer les infrastructures et les équipements, un « fonds d'infrastructures éducatives » (*Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa*, FFIE) a été instauré, lequel a pour finalité de regrouper les moyens en provenance de différentes sources, de les gérer efficacement, et de prioriser les projets en fonction de leur impact potentiel. Le fonds lance des appels à projets d'investissement à l'intention des autorités éducatives régionales et locales et les projets retenus sont cofinancés nationalement (MEN, s.d.<sup>[45]</sup>).

Source : Commonwealth of Australia (2011<sup>[43]</sup>) Building the Education Revolution Implementation Taskforce: Final Report ; BMBWF (s.d.<sup>[44]</sup>), Schulbau, <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/schulbau.html> (consulté le 6 décembre 2021) ; OCDE (2019<sup>[16]</sup>), Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential, <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en> ; MEN (s.d.<sup>[45]</sup>), Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, <https://ffie.com.co> (consulté le 3 décembre 2021).

*Les moyens affectés aux dépenses en capital sont souvent basés sur une évaluation ad hoc des besoins, ce qui permet de satisfaire les besoins en infrastructures...*

Contrairement aux affectations de fonds aux dépenses de fonctionnement, le niveau de dotations aux dépenses en capital est rarement calculé au moyen de formules de financement (voir le Graphique 3.5 ci-dessus). La valeur des biens d'équipement fluctue dans le temps, à mesure de leur dégradation, de leur vieillissement ou des travaux de maintenance et de rénovation. Ce qui explique les différences importantes d'état et de valeur des immobilisations et le besoin correspondant de capitaux des secteurs et des établissements individuels, différences qui doivent être prises en compte dans l'affectation de fonds aux dépenses en capital (Commission européenne/Eurydice, 2000<sup>[33]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

Au lieu de cela, le niveau de financement en capital repose généralement sur une évaluation des besoins ou sur la discrétion administrative. Il s'agit le plus souvent de diriger les financements vers les établissements ayant le plus grand besoin de rénovation ou de réparations urgentes. Certains systèmes scolaires allouent également des capitaux selon une procédure compétitive et de nombreuses autorités locales demandent aux établissements de déposer un dossier qui servira à évaluer leur demande d'aide financière. Des états des lieux réguliers des bâtiments scolaires peuvent aider les autorités à évaluer les investissements nécessaires, à la fois globalement et à l'échelon des établissements, ainsi que l'efficacité de ces investissements. Des données de meilleure qualité sur l'état des sites peuvent guider l'allocation des moyens et renforcer l'assise factuelle du ministère de l'Éducation dans les négociations budgétaires interministérielles (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

*... mais peut créer des inégalités d'accès au financement en capital*

Si ces mécanismes de financement procurent la latitude nécessaire pour satisfaire les plus grands besoins d'infrastructures à mesure qu'ils se manifestent, les capacités et l'expérience techniques qu'ils exigent de la part des établissements ou des autorités locales sont susceptibles de creuser les inégalités. Même si elles parviennent à accéder au financement en capital, certaines autorités manquent parfois de moyens pour la gestion efficace d'un grand chantier d'infrastructure, de la passation de marchés et de l'achat de matériaux et de services. Il en est de même pour l'accès aux sources internationales de financement, qui demandent de pouvoir préparer les dossiers de demande, puis d'absorber et d'utiliser les moyens reçus au niveau local. Afin d'assurer une distribution équitable des moyens en capital, les mécanismes de financement doivent minimiser les obstacles pour les bénéficiaires manquant d'expertise technique. Des directives centrales peuvent réduire le coût des procédures de planification et veiller au respect des normes de qualité et des objectifs de politique publique (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

## Messages clés

De manière générale, les responsabilités en matière de financement de l'éducation et les modèles d'allocation de fonds à l'éducation doivent encourager l'efficacité des dépenses, accroître la transparence des flux financiers et atténuer les inégalités entre les établissements et les secteurs géographiques. Ce chapitre met en évidence cinq leviers prometteurs pour réaliser ces objectifs.

Dans un premier temps, l'analyse souligne l'importance d'une correspondance des compétences en matière de recettes et de dépenses aux différents niveaux d'administration. Or, les compétences en matière de recettes des administrations locales incitent à l'efficacité des dépenses, mais risquent de créer des disparités géographiques au regard des compétences en matière de dépenses. Les transferts interadministrations peuvent apporter une solution à ces questions d'équité.

Deuxièmement, les décideurs doivent résoudre les problèmes de complexité que pose la dispersion des compétences en matière de financement des établissements scolaires entre les différents niveaux d'administration. Cela suppose une définition claire des responsabilités, des mécanismes de coordination adéquats et le développement des capacités techniques et administratives nécessaires à des choix de dépenses judicieux au niveau local.

Troisièmement, une plus grande autonomie des établissements scolaires demande des politiques publiques qui leur permettent d'utiliser leur pouvoir décisionnel de manière constructive tout en étant comptables de leurs choix de dépenses. Il faut pour cela renforcer les capacités des établissements scolaires et assurer un suivi et une évaluation efficaces des écoles par les autorités centrales.

Quatrièmement, lorsque des fonds publics sont alloués à des prestataires privés, les décideurs doivent empêcher les effets néfastes sur l'équité. En particulier, les fonds publics doivent être soumis 1) à une réglementation interdisant aux établissements privés d'imposer des barrières à l'entrée, et 2) à des structures claires de production de rapports. D'autre part, les parents doivent recevoir les informations nécessaires pour choisir un établissement et optimiser les chances de réussite scolaire de leurs enfants.

Enfin, le chapitre suggère que les systèmes de financement doivent équilibrer les dotations régulières et ciblées afin de veiller à ce que les dispositifs de financement soient suffisamment souples et transparents. S'agissant des dotations régulières, des formules de financement bien conçues, tenant compte des différentes structures de coût des établissements, peuvent constituer un moyen transparent de couvrir les dépenses courantes de ces derniers. Les dépenses d'investissement nécessitent généralement un financement ciblé, mais des enquêtes régulières d'évaluation des besoins d'investissement des établissements, accompagnées de directives centrales concernant les demandes de financement, peuvent améliorer la transparence et l'équité des allocations.

## Références

- Anderson, S., M. Uribe et J. Valenzuela (2021), « Reforming public education in Chile: The creation of local education services », *Educational Management Administration & Leadership*, p. 174114322098332, <https://doi.org/10.1177/1741143220983327>. [22]
- Atkinson, M. et al. (2005), *School Funding: A Review of Existing Models in European and OECD Countries*, National Foundation for Educational Research/Local Government Association, Slough, <https://www.nfer.ac.uk/media/1734/esf01.pdf> (consulté le 2 décembre 2021). [39]
- Blöchliger, H. et J. Kim (dir. pub.) (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>. [13]
- Boeskens, L. (2016), « Regulating Publicly Funded Private Schools: A Literature Review on Equity and Effectiveness », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 147, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jln6jcg80r4-en>. [30]
- Bullock, A. et H. Thomas (1997), *Schools at the centre? A study of decentralisation*, Routledge, Londres, New York. [26]
- Burns, T. et F. Köster (dir. pub.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>. [25]
- Burns, T., F. Köster et M. Fuster (2016), *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262829-en>. [19]
- Busemeyer, M. (2008), « The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending », *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 14/3, pp. 451-481, <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00109.x>. [15]
- Commission européenne/Eurydice (2000), *Questions clés de l'éducation en Europe Volume 2: Le financement et la gestion des ressources dans l'enseignement obligatoire - Évolution des politiques nationales*, Communautés européennes, Luxembourg, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/148c719b-bc81-4d65-a065-60e2e994ac68> (consulté le 10 janvier 2021). [33]
- Commonwealth of Australia (2011), *Building the Education Revolution Implementation Taskforce: Final Report*, Commonwealth of Australia, Canberra, [http://pandora.nla.gov.au/pan/128244/20110727-1626/www.bertaskforce.gov.au/documents/publications/BERIT\\_final\\_report.pdf](http://pandora.nla.gov.au/pan/128244/20110727-1626/www.bertaskforce.gov.au/documents/publications/BERIT_final_report.pdf) (consulté le 4 décembre 2021). [43]
- Dafflon, B. (2006), « The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice », dans Brosio, G. et E. Ahmad (dir. pub.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, GL, Northampton, MA,, <https://doi.org/10.4337/9781847201515.00020>. [18]
- Department for Education (2021), *Schools' buying strategy*, <https://www.gov.uk/government/publications/schools-buying-strategy> (consulté le 10 janvier 2022). [28]

- Eurydice (2022), *Czech Republic: National reforms in school education*, [36]  
[https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-17\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-17_en) (consulté le 10 février 2022).
- Eurydice (2007), *L'autonomie scolaire en Europe : Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, [23]  
 Eurydice, Bruxelles, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/102bb131-8105-4599-9367-377946471af3> (consulté le 29 juillet 2021).
- Evain, F. et O. Monso (2021), « La rénovation du modèle d'allocation des moyens d'enseignement dans le second degré public », *Education et formations* n° 102, DEPP, pp. pp. 235-260, <https://www.education.gouv.fr/les-territoires-de-l-education-des-approches-nouvelles-des-enjeux-renouveles-education-formations-323741> (consulté le 18 January 2021). [42]
- Gunter, T. et J. Shao (2016), « Synthesizing the effect of building condition quality on academic performance », *Education Finance and Policy*, vol. 11/1, pp. 97-123, [6]  
[https://doi.org/10.1162/EDFP\\_a\\_00181](https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00181).
- Harwell, M. et B. LeBeau (2010), « Student Eligibility for a Free Lunch as an SES Measure in Education Research », *Educational Researcher*, vol. 39/2, pp. 120-131, [40]  
<https://doi.org/10.3102/0013189x10362578>.
- Hoxby, C. (1998), « All School Finance Equalizations Are Not Created Equal », [14]  
<https://doi.org/10.3386/W6792>.
- Jackson, C. (2018), « Does School Spending Matter? The New Literature on an Old Question », [2]  
*NBER Working Paper*, n° 25368, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://www.nber.org/papers/w25368> (consulté le 28 décembre 2021).
- Jackson, C., R. Johnson et C. Persico (2015), « The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131/1, pp. 157-218, [10]  
<https://doi.org/10.1093/qje/qjv036>.
- Le Laidier, S. et O. Monso (2017), « L'allocation des moyens dans le premier degré public : Mise en œuvre d'un nouveau modèle », *Education et formations* 94, DEPP, pp. pp. 59-89, [41]  
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01699266> (consulté le 19 January 2021).
- MEN (s.d.), *Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa*, <https://ffie.com.co> (consulté le 3 décembre 2021). [45]
- Ministère autrichien de l'Éducation, des Sciences et de la Recherche (BMBWF) (2017), [17]  
*Autonomiepaket und Bildungsdirektion - Informationsunterlage*, [https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:24746cd7-9c94-4468-90e0-bac523eb225a/brf\\_ueb.pdf](https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:24746cd7-9c94-4468-90e0-bac523eb225a/brf_ueb.pdf).
- Ministère autrichien de l'Éducation, des Sciences et de la Recherche (BMBWF) (s.d.), *Schulbau*, [44]  
<https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/schulbau.html> (consulté le 6 décembre 2021).
- Ministère de l'Éducation (2021), *Education Funding System Review*, [35]  
<https://www.education.govt.nz/our-work/consultations/recent-consultations/education-funding-system-review> (consulté le 10 février 2022).

- Musset, P. (2012), « School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 66, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en>. [29]
- Nusche, D. et al. (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264247598-en>. [38]
- Nusche, D. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256729-en>. [37]
- OCDE (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. [8]
- OCDE (2021), *Regards sur l'éducation 2021 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5077a968-fr>. [11]
- OCDE (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>. [1]
- OCDE (2021), *The State of School Education : One Year into the COVID Pandemic*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/201dde84-en>. [32]
- OCDE (2020), « Education Policy Outlook in Norway », *OECD Education Policy Perspectives*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a042924-en>. [21]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [31]
- OCDE (2019), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>. [16]
- OCDE (2019), *Improving School Quality in Norway: The New Competence Development Model, Implementing Education Policies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/179d4ded-en>. [20]
- OCDE (2019), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>. [4]
- OCDE (2018), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306707-en>. [5]
- OCDE (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>. [3]
- OCDE (2016), *Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267558-fr>. [27]
- OCDE (s.d.), *Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b532813-fr>. [7]

- Radinger, T. et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, OECD [12]  
Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>.
- Roberts, N. (2022), *School funding in England. Commons Library Research Briefing*, House of [34]  
Commons Library, Londres, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8419/CBP-8419.pdf> (consulté le 10 février 2022).
- Schaeffer, M. et S. Yilmaz (2008), « Strengthening Local Government Budgeting and [9]  
Accountability », *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° 4767, Banque  
mondiale, Washington, D.C., <http://Document de travail de recherche sur les politiques, n° 4767> (consulté le 1 décembre 2021).
- Wang, Y. (dir. pub.) (2013), *Education Policy Reform Trends in G20 Members*, Springer Berlin [24]  
Heidelberg, Berlin, Heidelberg, <https://doi.org/10.1007/978-3-642-38931-3>.

## Notes

<sup>1</sup> L'administration centrale s'entend des instances dont les décisions s'appliquent à l'échelle nationale, ou de celles qui prennent part, à différents titres, à la prise de décisions à cette même échelle. Il s'agit, outre l'administration centrale proprement dite, des instances nationales ayant compétence en matière éducative, financière et législative, ainsi que des services centraux d'audit. Toutes les administrations de niveau hiérarchique inférieur – régional ou local, par exemple – sont désignées ci-après comme administrations infranationales.

<sup>2</sup> Les parts de contribution de fonds de chaque niveau d'administration étant arrondies, leur total n'est pas égal à 100 %.

# **4**

## **Mettre le financement des établissements scolaires au service de l'efficacité et de l'équité dans l'enseignement**

---

La plupart des pays s'efforcent d'améliorer l'accessibilité, la qualité, l'équité et l'efficacité de leurs systèmes d'enseignement. Toutefois, la poursuite simultanée de ces objectifs pose un réel défi aux responsables publics. La recherche de l'équité et celle de l'efficacité ont notamment souvent été présentées comme incompatibles sur le plan de l'allocation des ressources dans l'enseignement. Cependant, l'efficacité et l'équité peuvent aller de pair et le présent chapitre explore comment ces deux objectifs peuvent être poursuivis ensemble. Il présente des éclairages et des politiques prometteuses des pays de l'OCDE dans quatre domaines pouvant contribuer à améliorer l'équité et l'efficacité : investir dans des services d'EAJE de qualité, investir pour améliorer le niveau de qualité des enseignants, réduire l'échec scolaire, et adapter les réseaux scolaires à l'évolution des attentes.

---

## Introduction

La plupart des pays à travers le monde ont formulé des objectifs clairs en faveur d'un accroissement de l'accessibilité et de l'amélioration de la qualité, de l'équité et de l'efficacité de leur système éducatif. Pourtant, les systèmes scolaires ne disposent que de ressources limitées pour poursuivre ces objectifs et se trouvent contraints de trancher entre différents choix et arbitrages en matière de dépenses et de ressources.

Illustration de ces dilemmes, la pandémie de COVID-19 complique encore la répartition des ressources en ajoutant une nouvelle priorité : contenir la propagation du virus dans les établissements scolaires pour 1) assurer la sécurité des élèves, des enseignants et des autres personnels scolaires, et 2) maintenir la continuité pédagogique et les liens après la fermeture des écoles en 2020. En outre, les fermetures d'établissements scolaires ont amplifié les disparités socio-économiques, rendant d'autant plus impérieuse la nécessité de lutter contre les inégalités dans le système éducatif. Il apparaît donc de plus en plus important de répartir le mieux possible des ressources limitées entre des priorités concurrentes. Ces préoccupations ont également gagné en importance au lendemain du déclenchement de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, compte tenu des nouvelles contraintes budgétaires apparues dans le sillage de cette nouvelle crise, par exemple avec l'accroissement des investissements de nombreux pays en faveur de leur défense nationale et du matériel militaire.

Quels que soient les postes de dépenses des établissements, comme les infrastructures, le personnel ou les services auxiliaires, le système scolaire doit veiller à ce que les ressources soient utilisées à bon escient et orientées là où elles seront le plus bénéfique aux élèves, en s'appuyant sur une analyse du contexte national et local. L'efficacité dans l'enseignement se définit généralement comme la capacité à optimiser le potentiel éducatif au moindre coût. Dans ce sens, on peut améliorer l'efficacité d'un établissement scolaire de deux manières : soit en conservant des niveaux de résultats identiques tout en diminuant les fonds alloués aux établissements, soit en obtenant de meilleurs résultats avec le même niveau de financement (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

### ***L'équité et l'efficacité souhaitées dans l'enseignement sont souvent présentées sous forme d'arbitrages à opérer au niveau de l'allocation des ressources, pourtant, ces deux objectifs peuvent aller de pair***

L'efficacité et l'équité sont parfois considérées comme des objectifs concurrents dans l'éducation, car les mesures en faveur de l'équité dans l'enseignement supposent souvent des investissements supplémentaires en faveur de catégories d'élèves pénalisés, et ces fonds supplémentaires ne se traduisent pas nécessairement par des résultats d'ensemble proportionnellement meilleurs. Il peut en résulter une efficacité moindre et donc un arbitrage éventuel entre les deux objectifs. Le lien entre efficacité et équité n'est cependant pas si net. Les travaux de recherche indiquent un certain nombre d'orientations qui semblent favorables aux objectifs d'efficacité comme d'équité, et méritent donc l'attention des responsables publics lorsqu'ils doivent répartir les ressources. Ces orientations devraient également se révéler utiles pour éclairer les réflexions des pays sur la manière d'allouer les fonds au fur et à mesure qu'ils se remettent de la pandémie de COVID-19 et alors qu'ils sont confrontés à un remaniement des priorités budgétaires compte tenu de la situation géopolitique et économique qui se dégrade. Si l'on considère que l'efficacité et l'équité peuvent aller de pair, les débats cessent alors d'être des échanges d'où personne ne sort vainqueur pour chercher à favoriser les synergies entre une instruction équitable, de meilleurs résultats et une utilisation optimale des ressources disponibles (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>).

Le présent chapitre analyse certains de ces domaines d'action pouvant favoriser à la fois l'efficacité et l'équité dans l'enseignement scolaire. Il s'articule autour de quatre thèmes clés :

- Premièrement, ce chapitre porte sur l'importance d'investir dans des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité, et en particulier 1) d'accroître le taux de fréquentation des enfants issus de milieux défavorisés, et 2) de favoriser la qualité des processus dans les structures d'EAJE afin d'améliorer le vécu et les interactions des enfants.
- Deuxièmement, on analyse les arbitrages à opérer dans les politiques relatives aux enseignants et l'importance cruciale d'investir dans le niveau de qualité des enseignants, en mettant particulièrement l'accent sur 1) l'attractivité du métier d'enseignant pour les candidats talentueux, ce qui suppose un salaire adéquat, et 2) une répartition équitable et efficace des enseignants entre les établissements.
- Troisièmement, ce chapitre explore les facteurs structurels qui ont une influence sur le passage des élèves entre les cycles du système éducatif et les efforts consentis pour réduire le risque d'échec scolaire et de décrochage. L'échec scolaire et le décrochage sont généralement favorisés par un manque de coordination et d'intervention précoce et par le recours au redoublement ou à l'orientation précoce, ce qui peut entraîner une baisse de l'efficacité et de l'équité.
- Enfin, le chapitre conclut par un examen des stratégies à mettre en œuvre pour gérer efficacement les réseaux scolaires et les adapter à l'évolution de la demande, tout en préservant la qualité, l'équité et le bien-être. Dans ce contexte, le chapitre s'intéresse également aux stratégies complémentaires nécessaires pour faciliter l'accès des élèves des zones rurales isolées à l'instruction.

## Favoriser des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité

### ***Les responsables publics partout dans le monde reconnaissent les multiples avantages de l'EAJE***

Des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité offrent de formidables possibilités pour les enfants, leurs familles et la société. Des éléments probants issus de domaines de la recherche aussi divers que les neurosciences ou l'économie montrent clairement que l'EAJE peut donner un meilleur départ à tous les enfants, et en particulier à ceux issus de milieux moins privilégiés, en favorisant leur développement (OCDE, 2021<sup>[2]</sup> ; OCDE, 2018<sup>[3]</sup>).

L'apprentissage et le développement des jeunes enfants sont étroitement liés dans tous les domaines. Les compétences cognitives, sociales et émotionnelles ainsi que la maîtrise de soi se développent en parallèle pendant la petite enfance, les gains dans un domaine contribuant à des avancées présentes et futures dans d'autres (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). La préscolarisation dans des structures de qualité favorise le développement des enfants dans tous ces domaines, avec des retombées bénéfiques pour l'apprentissage futur. Au Danemark, par exemple, des enfants ayant été préscolarisés dans des structures de qualité élevée ont obtenu de meilleurs résultats à l'examen écrit de la fin du premier cycle du secondaire (dix ans après leur préscolarisation) que leurs camarades dont l'expérience en matière d'EAJE avait été moins bonne (Bauchmüller, Gørtz et Rasmussen, 2014<sup>[5]</sup>). De même, les conclusions d'une étude menée au Royaume-Uni montrent qu'une préscolarisation de qualité élevée est associée à de meilleurs résultats à la fin de la scolarité obligatoire, suffisamment pour entraîner des revenus bruts supérieurs de 4.3 % sur l'ensemble de la vie (Cattan, Crawford et Dearden, 2014<sup>[6]</sup>).

Outre leurs retombées d'ordre éducatif et économique, des services d'EAJE de qualité favorisent aussi le bien-être social et émotionnel (voir également le chapitre 2 sur les retombées de l'éducation sur le plan social pour l'individu et pour la collectivité). Dans un échantillon provenant des États-Unis, à l'âge de 15 ans, les adolescents signalent moins de problèmes comportementaux et émotionnels lorsqu'ils ont été auparavant préscolarisés dans des structures d'EAJE de meilleure qualité (Vandell et al., 2010<sup>[7]</sup>). À plus long terme, la préscolarisation est en corrélation positive avec le bien-être à l'âge adulte selon plusieurs

indicateurs, notamment la santé physique et mentale, le niveau de formation et l'emploi (Belfield et al., 2006<sup>[8]</sup> ; Campbell et al., 2012<sup>[9]</sup> ; García et al., 2020<sup>[10]</sup> ; Heckman et Karapakula, 2019<sup>[11]</sup> ; Heckman et al., 2010<sup>[12]</sup> ; Karoly, 2016<sup>[13]</sup> ; Reynolds et Ou, 2011<sup>[14]</sup>). Enfin, la société en bénéficie à long terme par le biais d'un taux d'activité et de salaires plus élevés, d'une meilleure santé physique et d'une moindre criminalité (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>).

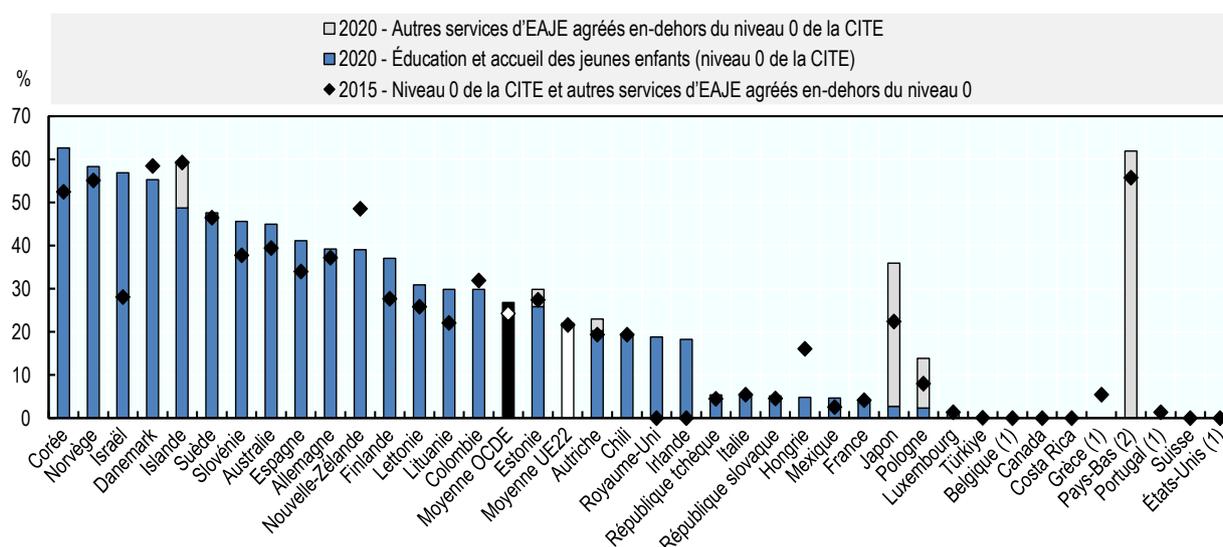
***Dans ce contexte, il est rentable d'investir dans des services d'EAJE de qualité, dont la fréquentation est en hausse...***

Investir dans des services d'EAJE de qualité, tout en les ciblant en particulier sur les enfants défavorisés, représente donc un levier essentiel de l'action publique pour atteindre à la fois l'efficience et l'équité dans l'enseignement (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>) ; il convient toutefois de mener des recherches plus approfondies sur les types d'investissements permettant spécifiquement d'obtenir des retombées bénéfiques importantes (Rea et Burton, 2020<sup>[15]</sup> ; Whitehurst, 2017<sup>[16]</sup>) et sur les moyens de pérenniser les acquis de la petite enfance grâce à des investissements dans l'enseignement primaire et au-delà (Johnson et Jackson, 2019<sup>[17]</sup>).

De plus en plus sensibilisés à l'importance de l'EAJE, les pays de l'OCDE ont élargi l'offre d'enseignement préprimaire (niveau 02 de la CITE) et pris des mesures ciblées en faveur des enfants issus de milieux défavorisés. Les taux de préscolarisation ont ainsi augmenté, jusqu'à atteindre un taux de fréquentation universel ou quasi-universel des enfants âgés de 3 à 5 ans dans plusieurs pays, et pour l'année précédant l'entrée à l'école primaire dans la plupart des pays. Les taux de préscolarisation des enfants de moins de 3 ans - qui grandissent et apprennent à un rythme plus rapide qu'à tout autre moment de la vie - sont également en hausse dans les pays de l'OCDE, même s'ils restent plus variables que pour les enfants plus âgés (Graphique 4.1) (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>).

## Graphique 4.1. Taux de préscolarisation des enfants de moins de 3 ans, par type de service (2015 et 2020)

Niveau 0 de la CITE et autres services d'EAJE agréés en-dehors du niveau 0.



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du taux de préscolarisation au niveau 0 de la CITE des enfants de moins de 3 ans en 2020.

L'année 2015 se réfère à la fois aux services d'EAJE (niveau 0 de la CITE) et à d'autres services d'EAJE agréés en-dehors du niveau 0 de la CITE (sauf pour les moyennes de l'OCDE et de l'UE qui ne couvrent que les services relevant du niveau 0).

<sup>1</sup> Les programmes du niveau 01 de la CITE sont exclus. Pour la Belgique, les programmes du niveau 01 de la CITE sont exclus pour la Communauté française de Belgique.

<sup>2</sup> Année de référence : 2019 pour les autres services d'EAJE agréés.

Source : D'après OCDE (2022<sup>[19]</sup>), Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>, Tableau B2.1.

StatLink  <https://stat.link/x8zsed>

### **Pourtant, les enfants issus de milieux défavorisés, qui tirent le plus de bénéfices des services d'EAJE, y sont généralement moins nombreux...**

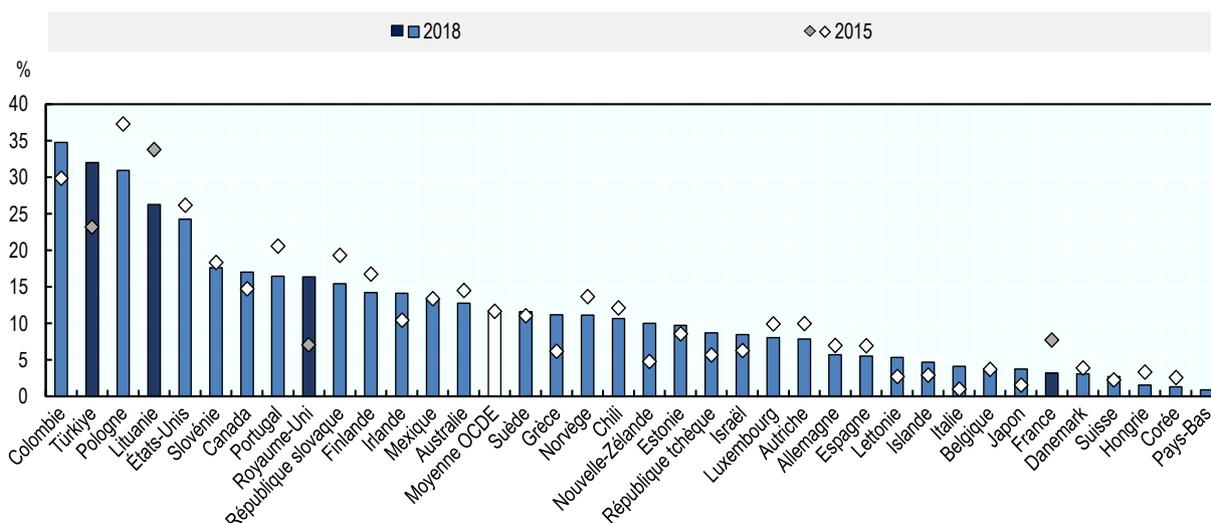
La préscolarisation est un outil puissant pour réduire les inégalités et aider tous les enfants à acquérir des bases solides pour leur apprentissage et leur bien-être. En général, toutefois, les enfants issus de familles socio-économiquement défavorisées sont moins susceptibles que leurs camarades mieux lotis de fréquenter des structures d'EAJE (OCDE, 2018<sup>[20]</sup> ; Adema, Clarke et Thévenon, 2016<sup>[21]</sup>).

Les données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2018 montrent qu'en moyenne, dans les pays de l'OCDE, 86 % des élèves issus de milieux favorisés ont été préscolarisés pendant au moins deux ans, alors que ce n'est le cas que pour 74 % de leurs camarades moins bien lotis (Graphique 4.2). Il est important de noter que l'écart de taux de préscolarisation entre les élèves issus de milieux socio-économiques différents n'a guère varié en moyenne dans les pays de l'OCDE entre les enquêtes PISA 2015 et 2018, ce qui laisse penser que, malgré la hausse générale de fréquentation des services d'EAJE, des inégalités demeurent. Ces données doivent néanmoins être interprétées avec prudence, car les élèves ayant indiqué, dans le cadre de l'enquête PISA 2018, avoir fréquenté des structures d'EAJE ont été préscolarisés plus de dix ans auparavant (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>).

Ces disparités privent non seulement un grand nombre d'enfants issus de milieux défavorisés des bénéfices apportés par une préscolarisation dans une structure de qualité, mais elles privent aussi leurs familles sur le plan économique puisque le fait de garder leurs enfants les empêchent de suivre une formation ou de participer au marché du travail. La pandémie de COVID-19 a pu exacerber cet écart de préscolarisation : la hausse du chômage pendant la première année de la crise sanitaire a particulièrement touché les femmes et eu des répercussions sur la présence des mères de famille sur le marché du travail, un bon indicateur du taux de préscolarisation avant la pandémie (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>).

#### Graphique 4.2. Écarts de taux de préscolarisation en fonction du milieu socio-économique des élèves (2015 et 2018)

Écart entre le pourcentage d'élèves de 15 ans des quarts supérieur et inférieur de statut socio-économique ayant été préscolarisés pendant au moins deux ans



Note : les écarts statistiquement significatifs entre 2015 et 2018 sont indiqués dans une couleur plus foncée. Le profil socioéconomique est mesuré par l'indice PISA du statut économique, social et culturel (ESCS). Un élève issu d'un milieu défavorisé (favorisé) se situe dans le quart inférieur (supérieur) de l'indice SES dans le pays concerné.

Les pays sont classés par ordre décroissant de l'écart en points de pourcentage entre le quart supérieur des élèves issus de milieux socio-économiques favorisés et défavorisés qui ont été préscolarisés pendant au moins deux ans.

Source : OCDE (2021<sup>[2]</sup>), *Petite enfance, grands défis VI - Soutenir des interactions constructives dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, <https://dx.doi.org/10.1787/f47a06ae-en>, graphique 1.6.

#### **De nouvelles stratégies sont nécessaires pour accroître le taux de préscolarisation des enfants défavorisés, par exemple un accès gratuit universel équilibré entre les différents groupes d'âge**

Parmi les stratégies possibles pour garantir un accès équitable aux services d'EAJE et accroître la préscolarisation de façon générale figure le développement des services d'EAJE gratuits, pendant au moins quelques heures, à un âge ou pour des groupes ciblés. L'accès universel et gratuit à au moins une année de préscolarisation est désormais courant dans les pays de l'OCDE, et le fait d'avoir accès à des services d'EAJE de qualité et facilement accessibles peut encourager une large participation de divers types de familles. Les pays doivent toutefois équilibrer leurs investissements avec prudence entre les différents groupes d'âge (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). L'accès universel et gratuit est généralement ciblé sur l'enseignement préprimaire (maternelle), ce qui peut limiter les ressources publiques disponibles pour soutenir la préscolarisation des enfants de moins de 3 ans (OCDE, 2018<sup>[20]</sup>). Le développement de services d'EAJE gratuit ou subventionné, qui ciblent les familles subissant des pertes de revenu pour

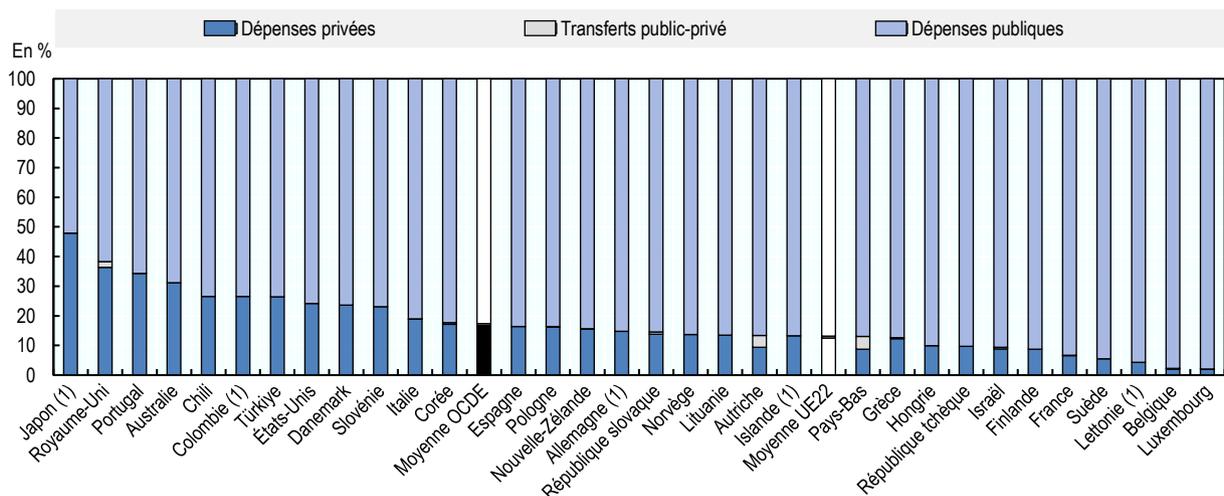
cause de congé parental ou de chômage, peut également contribuer à ce que les enfants puissent continuer leur préscolarisation même si leurs parents perdent leur emploi (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>).

Outre l'accès universel et gratuit, les pouvoirs publics peuvent utiliser d'autres outils pour favoriser une préscolarisation équitable. Ils peuvent notamment mettre en œuvre des cadres réglementaires qui encouragent une offre de services d'EAJE publics et privés de qualité, ou des mécanismes permettant d'adapter les structures d'EAJE aux besoins des familles défavorisées (OCDE, 2020<sup>[22]</sup> ; Blanden et al., 2016<sup>[23]</sup>).

### ***Si l'importance d'une EAJE de qualité est de plus en plus largement admise, le financement du secteur reste inférieur à celui des niveaux d'enseignement suivants***

D'après les données de *Regards sur l'éducation*, en moyenne en 2018, les pays de l'OCDE ont consacré 0.9 % de leur produit intérieur brut (PIB) à l'EAJE, contre respectivement 1.5 % et 1.9 % de leur PIB à l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>). Dans certains pays, la durée de l'enseignement préprimaire est plus courte que celle de l'enseignement primaire, ce qui peut expliquer des dépenses globales inférieures. Cependant, la part des dépenses privées dans les dépenses totales est plus élevée pour l'enseignement préprimaire que pour le primaire, ce qui met en évidence l'écart entre les financements nécessaires dans le secteur et les investissements publics (Graphique 4.3) (OCDE, 2021<sup>[21]</sup>). En 2018, dans les pays de l'OCDE, les fonds privés représentaient en moyenne 29 % des dépenses totales consacrées à l'éducation des tout-petits (niveau 01 de la CITE) et 17 % à l'éducation préprimaire (niveau 02 de la CITE). Au niveau du primaire, en revanche, seuls 8 % des dépenses consacrées aux établissements scolaires provenaient de sources privées (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>). En outre, les dépenses par enfant dans l'enseignement préprimaire sont, en moyenne dans les pays de l'OCDE, inférieures aux dépenses par élève aux niveaux d'enseignement suivants, même si plusieurs pays, notamment nordiques, conjuguent des investissements importants par enfant et un large accès à l'EAJE (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>).

### **Graphique 4.3. Répartition entre dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement préprimaire (2018)**



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant de la part des dépenses privées après transferts public-privé.

<sup>1</sup> Pas d'informations sur les transferts public-privé.

Source : d'après l'OCDE (2021<sup>[18]</sup>), *Regards sur l'éducation 2021* : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/education/Regards-sur-l-education-2021\\_5077a968-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/education/Regards-sur-l-education-2021_5077a968-fr), graphique B2.3.

***En plus de faciliter l'accès des enfants défavorisés à l'EAJE, les investissements dans l'EAJE doivent également permettre d'améliorer la qualité de l'offre***

Les responsables publics s'efforcent de mieux comprendre ce qui fait la réussite des investissements publics en faveur des premières années d'enseignement et comment l'améliorer. Les travaux de recherche soulignent systématiquement l'importance de veiller à ce que l'EAJE soit de qualité élevée pour tirer pleinement parti des avantages qu'il y a à consacrer des fonds à l'éducation des jeunes enfants (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). La qualité des processus (vécu des enfants en matière d'EAJE et interactions avec les autres enfants, le personnel, l'espace, le matériel, la famille et la collectivité (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>)) est en particulier désignée comme le principal moteur du développement des enfants dans le cadre de l'EAJE (Melhuish et al., 2015<sup>[24]</sup>).

La complexité de ce que recouvre la qualité dans ce secteur nécessite des solutions pluridimensionnelles. Les travaux de l'OCDE sur l'EAJE ont mis en lumière cinq instruments d'action qui sont déterminants pour la mise en place de systèmes d'EAJE susceptibles de favoriser la qualité des processus : gouvernance, normes et financement ; programmes d'enseignement et pédagogie ; développement professionnel du personnel ; données et suivi ; et enfin, participation des familles et de la collectivité (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>). Le personnel de l'EAJE joue bien sûr un rôle central pour assurer des services d'EAJE de qualité pour tous les enfants. Toutefois, notamment parce que historiquement la garde des jeunes enfants était considérée comme une activité non rémunérée exercée par les femmes, le personnel de l'EAJE n'est pas toujours reconnu pour le professionnalisme nécessaire pour accomplir ses tâches. Relever le niveau exigé de qualification dans les pays où il est faible peut constituer un moyen d'améliorer le statut des professionnels de l'EAJE et d'attirer des candidats plus solides dans le secteur (Encadré 4.1) (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>).

Cette démarche doit toutefois s'accompagner de la possibilité pour le personnel en place de répondre aux nouvelles exigences par le biais de la formation et de la validation des acquis. Il faut pour cela dégager du temps et des fonds pour améliorer l'accès et la participation du personnel aux activités de développement professionnel. Pour que les niveaux de compétence exigés et les salaires soient, à terme, harmonisés, et pour attirer et retenir des personnels de haute qualité, les pays peuvent fixer des objectifs à long terme d'amélioration des salaires et des perspectives d'évolution de carrière (OCDE, 2021<sup>[2]</sup>).

#### Encadré 4.1. Initiatives visant à accroître le nombre de personnels qualifiés dans l'EAJE : Australie, Canada et Irlande

Plusieurs pays ont mis en œuvre diverses stratégies pour accroître le nombre d'enseignants qualifiés dans l'EAJE au fil du temps, par exemple fixer des normes plus élevées, mettre en place des mécanismes d'incitation ou offrir des possibilités de formation sur le lieu de travail au personnel du secteur.

En **Australie**, depuis 2012, des exigences accrues en matière de main-d'œuvre ont progressivement été mises en place. Les services dispensés au sein des structures auprès d'enfants de l'enseignement préprimaire doivent garantir un minimum d'accessibilité aux enseignants qualifiés dans l'éducation des jeunes enfants, en fonction du nombre d'heures de service et du nombre d'enfants présents chaque jour. À compter de 2020, ces doivent garantir l'accès à deux enseignants du préprimaire si 80 enfants ou plus sont présents. En outre, ces critères concernent à la fois les enseignants et les assistants : la moitié du personnel doit détenir ou préparer au moins un diplôme de l'enseignement supérieur de cycle court (niveau 5 de la CITE) et l'autre moitié doit détenir ou préparer au moins un diplôme de l'enseignement postsecondaire au niveau 4 de la CITE. Conformément à la mise en œuvre progressive des exigences réglementaires adoptées en 2012, le niveau de qualification a augmenté ces dernières années pour les enseignants du préprimaire membres des structures d'EAJE.

Au **Canada**, un grand nombre de provinces et de territoires ont récemment établi de nouvelles normes pour la formation initiale. Par exemple, en Nouvelle-Écosse, les programmes d'études postsecondaires ont été mis à jour pour répondre aux nouvelles normes adoptées sur l'enseignement. La province a également mis en place un processus de reconnaissance des acquis afin de donner aux individus qui travaillent depuis dix ans ou plus dans le domaine de l'EAJE la possibilité de prouver qu'ils ont acquis les connaissances et les compétences nécessaires pour obtenir une certification dans l'EAJE.

En **Irlande**, de nouvelles conditions ont été instaurées ces dernières années sur le plan des qualifications requises, et les structures sont encouragées à embaucher du personnel d'EAJE plus qualifié. Les enseignants, (appelés « éducateurs principaux » dans le cadre du programme d'éducation des enfants de 3 à 5 ans), doivent désormais être titulaires d'un diplôme du niveau 5 de la CITE au minimum. Toutefois, les structures où les enseignants détiennent un diplôme universitaire (niveau 6 de la CITE) reçoivent davantage de financements. La proportion d'enseignants diplômés (travaillant avec des enfants de tous âges) a augmenté au cours des dix dernières années, passant de 12 % en 2012 à 34 % en 2021. Pour tous les agents qui travaillent directement avec des enfants, la formation minimale requise est un titre reconnu dans l'EAJE au niveau 4 de la CITE.

Source : OCDE (2021<sup>[2]</sup>), *Petite enfance, grands défis VI - Soutenir des interactions constructives dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Éditions OCDE Paris, <https://doi.org/10.1787/71b52184-fr>.

## Investir dans le niveau de qualité des enseignants

### ***Les enseignants constituent la ressource la plus importante des établissements scolaires, et des données fiables montrent que les enseignants peuvent avoir des effets à long terme sur les résultats de leurs élèves à l'âge adulte***

Les enseignants constituent sans doute la ressource la plus précieuse des établissements scolaires. De solides données probantes montrent que les enseignants jouent un rôle crucial dans l'amélioration des possibilités d'apprentissage des élèves, probablement plus que quiconque en dehors de la famille, et que les enseignants peuvent avoir des effets à long terme sur les résultats de leurs élèves à l'âge adulte, comme les revenus et la poursuite d'études supérieures (Chetty, Friedman et Rockoff, 2014<sup>[25]</sup> ; Rivkin, Hanushek et Kain, 2005<sup>[26]</sup> ; Rockoff, 2004<sup>[27]</sup>). Des travaux de recherche récents ont mis en évidence l'incidence des enseignants sur d'autres résultats souhaitables, notamment le comportement des élèves à l'école (présence en classe et abandon scolaire (Liu et Loeb, 2019<sup>[28]</sup> ; Gershenson, 2016<sup>[29]</sup> ; Koedel, 2008<sup>[30]</sup>)) et les compétences socio-émotionnelles comme la résilience, l'état d'esprit de développement et l'efficacité personnelle (Kraft, 2019<sup>[31]</sup> ; Blazar et Kraft, 2016<sup>[32]</sup> ; Jennings et DiPrete, 2010<sup>[33]</sup>).

L'insuffisance des investissements en faveur des enseignants risque donc de créer à terme des problèmes de qualité, d'équité et d'efficacité dans l'enseignement scolaire. Les réformes des dépenses passant par une baisse du salaire des enseignants ou par une réduction des activités de développement professionnel peuvent rendre une carrière dans l'enseignement moins attrayante et moins motivante, et rendre ainsi plus difficile le recrutement de personnes qualifiées (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). En revanche, des politiques efficaces en matière de ressources humaines permettent de développer des carrières attrayantes et motivantes, de répartir les enseignants de manière efficace et équitable, et de soutenir un dispositif de formation professionnelle solide afin que les enseignants continuent de dispenser un enseignement de qualité (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Néanmoins, de nombreux pays sont confrontés à un certain nombre de défis communs. En particulier, les carrières, les salaires et les conditions de travail restent souvent peu intéressants et empêchent les individus compétents de se lancer ou de rester dans une carrière d'enseignant (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>). D'après les données de *Regards sur l'éducation*, le taux d'attrition des enseignants, c'est-à-dire la proportion d'enseignants quittant la profession au cours de leur carrière, dépassait, en 2016, 8 % dans la moitié des pays pour lesquels on dispose de données (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>). En outre, les enseignants les plus efficaces et les plus expérimentés ne sont souvent pas affectés aux établissements et aux élèves qui en ont le plus besoin (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

De surcroît, les programmes de formation initiale des enseignants ne sont pas toujours du niveau de qualité requis pour espérer sélectionner les bons candidats et les préparer à une carrière dans l'enseignement, le risque étant que les étudiants abandonnent leur cursus ou que les diplômés ne se dirigent finalement pas vers l'enseignement, générant ainsi des défaillances profondes. Enfin, le temps des enseignants peut être employé de manière plus ou moins efficace, ce qui influe sur le coût et la qualité de l'enseignement (Boeskens et Nusche, 2021<sup>[35]</sup>).

### ***Mais les pays sont confrontés à des arbitrages importants en matière de politique de ressources humaines, d'autant plus d'actualité face à la pandémie de COVID-19***

Comme semble le montrer l'expérience des pays, les implications en termes de moyens des politiques relatives aux enseignants sont souvent sous-estimées au stade de la conception. Une politique de ressources humaines doit prendre en compte les arbitrages importants qui s'imposent en matière de ressources et être mise en œuvre en tenant compte du contexte particulier dans lequel elle s'inscrit. Par exemple, le choix d'imposer des classes de taille réduite, des horaires de travail plus longs pour les

enseignants ou un temps d'instruction plus court par enseignant entraîne une hausse du nombre d'enseignants requis et des dépenses par élève (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Les systèmes scolaires ont également été confrontés à ces arbitrages tandis qu'ils cherchaient à atténuer l'incidence de la pandémie de COVID-19. Comme semble l'indiquer une enquête sur les fermetures d'établissements scolaires suite à la crise sanitaire, près de la moitié des pays interrogés (48 %) ont recruté des enseignants temporaires et/ou d'autres personnels pour répondre aux besoins des élèves d'au moins un niveau d'enseignement pendant l'année scolaire 2020/21. Ces ressources supplémentaires ont été déployées pour assurer le remplacement des enseignants en arrêt-maladie, faciliter la distanciation physique au moyen de classes en effectif réduit et assurer le soutien scolaire. Certains pays ont décidé d'augmenter le salaire des enseignants pour compenser la charge de travail supplémentaire (**Lettonie**, **Lituanie** et **Slovénie**), tandis que d'autres ont augmenté le temps de travail afin de donner aux établissements la possibilité de réduire la taille des classes ou de dispenser des cours de soutien (**Autriche**) (OCDE, 2021<sup>[36]</sup>).

### ***La taille des classes est un sujet très débattu, mais les gains d'efficacité semblent faibles, sauf pour les plus jeunes et pour les élèves défavorisés***

Le taux d'encadrement et la taille des classes sont des sujets très débattus dans le cadre des politiques éducatives. Les stratégies visant à réduire la taille des classes sont généralement étayées par des arguments liés à des échanges plus riches entre enseignants et élèves, au temps plus long consacré à chaque tâche et à une approche plus individualisée de l'attention portée aux élèves (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>). Les données de l'enquête TALIS 2018 montrent que les classes plus petites s'accompagnent en général d'un temps d'enseignement et d'apprentissage réel plus long, mais qu'elles ne sont pas liées à d'autres indicateurs de qualité d'enseignement, comme le recours à des méthodes d'activation cognitive ou l'efficacité personnelle telle que la rapportent les enseignants (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

En outre, les avantages éventuels des petites classes doivent être mis en balance avec d'autres investissements potentiels tels que l'amélioration de la formation professionnelle et des conditions de travail. L'organisation des élèves dans des classes plus petites est une mesure coûteuse car elle nécessite davantage de personnel par élève. En d'autres termes, un arbitrage peut devoir être fait entre renforcer les ressources humaines pour avoir des effectifs réduits en classe et investir dans des ressources humaines de meilleure qualité et dans de nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>).

Compte tenu de leur coût élevé, les mesures de réduction des effectifs en classe semblent relativement moins efficaces que les autres interventions visant à favoriser l'apprentissage des élèves (Rivkin, Hanushek et Kain, 2005<sup>[38]</sup>). Certains systèmes très performants, comme ceux de Shanghai et Singapour, ont choisi de réduire la charge de travail des enseignants afin qu'ils puissent libérer du temps pour leur perfectionnement professionnel (Jensen et al., 2012<sup>[39]</sup>). Si le lien entre l'effectif en classe et les résultats des élèves est encore largement débattu (Santiago, 2002<sup>[40]</sup>), de nombreux éléments indiquent une relation positive forte entre les classes aux effectifs réduits et l'apprentissage de groupes d'élèves particuliers. Il s'agit notamment d'apprenants dans leurs premières années et issus de milieux défavorisés (Krueger, 1999<sup>[41]</sup> ; Angrist et Lavy, 1999<sup>[42]</sup> ; Chetty et al., 2011<sup>[43]</sup> ; Dynarski, Hyman et Schanzenbach, 2013<sup>[44]</sup>). Ceci montre que l'affectation de ressources supplémentaires aux enseignants (par exemple dans les systèmes scolaires où le nombre d'élèves diminue) devrait concerner les élèves les plus susceptibles de bénéficier de telles interventions, à savoir les élèves défavorisés et les élèves de l'enseignement préprimaire et primaire (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>).

De manière plus générale, il semble encore possible de trouver des solutions plus créatives pour organiser les élèves en petits groupes. Par exemple, les enseignants peuvent être encouragés et soutenus lorsqu'ils souhaitent aménager leur classe de manière à favoriser des méthodes d'apprentissage plus individualisées et plus actives. Les chefs d'établissement pourraient aussi avoir une plus grande latitude

pour employer le personnel de manière plus souple afin de permettre aux enseignants de travailler avec des groupes plus restreints au moins une partie du temps (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

### ***Il est urgent d'attirer, de retenir et de motiver des individus talentueux dans l'enseignement, en tenant particulièrement compte des facteurs intrinsèques et extrinsèques***

Attirer et retenir les meilleurs enseignants, les motiver tout au long de leur carrière et leur permettre d'utiliser efficacement leurs compétences pour favoriser l'apprentissage et le bien-être des élèves : autant d'éléments qui caractérisent les systèmes scolaires performants (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

D'après les données de l'enquête TALIS 2018, même si de multiples raisons peuvent amener quelqu'un à choisir le métier d'enseignant, la grande majorité des enseignants en exercice ont été motivés par leur attachement au service public et par l'impact social de l'instruction (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>). Travailler avec des jeunes et leur donner le goût d'apprendre constituent de puissantes sources de motivation intrinsèque. Dans le même temps, de nombreux enseignants indiquent que des facteurs extrinsèques, notamment les perspectives de carrière (61 %), la sécurité de l'emploi (71 %) et la capacité à concilier travail et vie privée (66 %), ont également joué un rôle important dans leur décision de rejoindre l'enseignement. En outre, dans de nombreux pays de l'OCDE, les conditions de travail, les salaires et la charge de travail administrative figurent parmi les principales préoccupations des enseignants en exercice (OCDE, 2019<sup>[37]</sup>).

Les motivations intrinsèques et extrinsèques sont donc étroitement imbriquées et les pays doivent en tenir compte lorsqu'ils souhaitent renforcer l'attractivité du métier d'enseignant, motiver le personnel scolaire et lui permettre de favoriser l'apprentissage des élèves. Les pays doivent faire de l'enseignement une carrière financièrement gratifiante mais aussi intellectuellement satisfaisante, et permettre aux enseignants de se concentrer sur l'instruction (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

### ***Les niveaux de rémunération comparativement bas expliquent en partie la pénurie d'enseignants et le taux élevé de rotation des effectifs***

Si la rémunération n'est qu'un des nombreux facteurs qui rendent une profession attractive, le niveau des salaires, la structure de la grille de rémunération et les facteurs qui déterminent les augmentations de salaire sont des leviers importants qui doivent être pris en considération pour favoriser l'offre de personnel enseignant, son maintien en poste et sa motivation (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

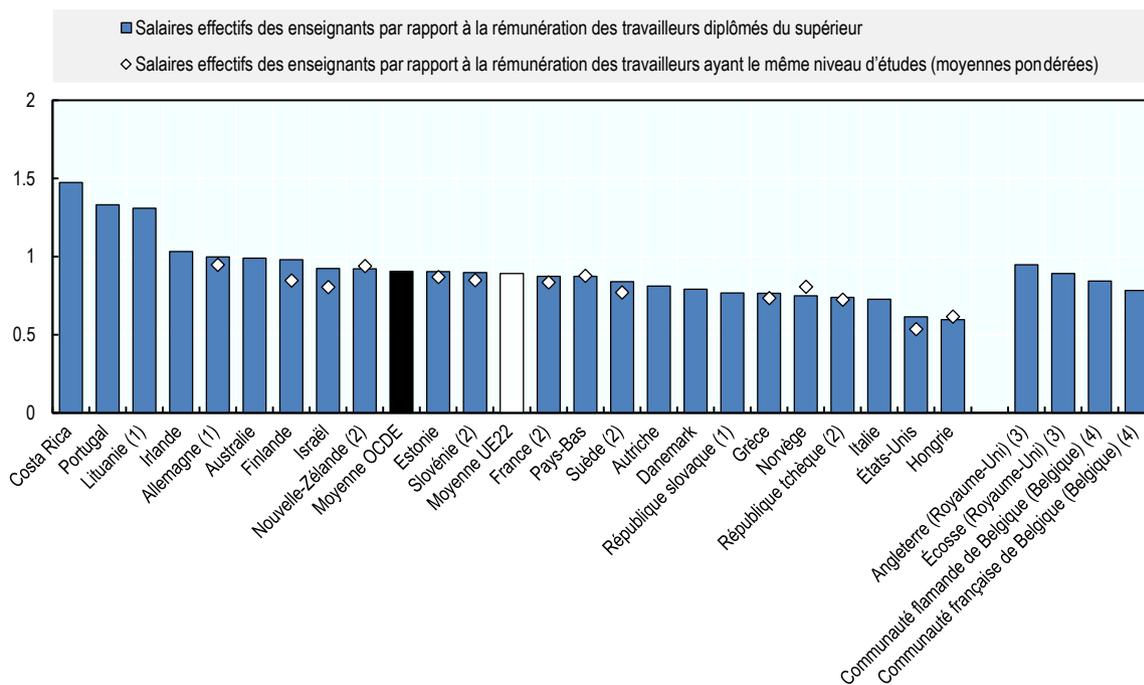
Il est largement admis que la rémunération des enseignants devrait être compétitive par rapport à celle des individus ayant le même niveau d'études et exerçant des professions comparables, afin d'attirer des candidats à fort potentiel et d'éviter leur départ. Il ressort pourtant de la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation* que les salaires effectifs des enseignants sont inférieurs à ceux des travailleurs ayant un niveau de qualification analogue dans la quasi-totalité des pays pour lesquels des informations sont disponibles, même si ces salaires augmentent généralement avec le niveau d'enseignement où les enseignants sont en poste (Graphique 4.4). En 2020, les salaires moyens des enseignants du préprimaire correspondaient à 81 % des rémunérations à temps plein des 25-64 ans diplômés du supérieur, à 86 % pour les enseignants du primaire, à 90 % pour les enseignants du premier cycle du secondaire et à 96 % pour ceux du deuxième cycle du secondaire. Les revenus relatifs des enseignants varient néanmoins beaucoup d'un pays à l'autre. Au Costa Rica, en Lituanie, au Portugal et en Irlande, les enseignants gagnent plus que les autres adultes diplômés du supérieur à tous les niveaux d'enseignement, tandis qu'ils gagnent les deux tiers voire moins à certains niveaux d'enseignement en Hongrie et aux États-Unis (OCDE, 2022<sup>[19]</sup>).

Les salaires comparativement bas sont souvent considérés comme l'un des facteurs expliquant la pénurie d'enseignants et le manque de candidats qualifiés. La non-compétitivité des salaires aurait aussi un effet défavorable sur le taux d'attrition des enseignants, certaines données indiquant que leurs salaires (et le

coût d'opportunité du manque à gagner avec une carrière professionnelle hors enseignement) influencent la probabilité qu'ils quittent la profession (Falch, 2011<sup>[45]</sup>), en particulier en début de carrière (Hendricks, 2014<sup>[46]</sup> ; Murnane, Singer et Willett, 1989<sup>[47]</sup>). Par voie de conséquence, la compétitivité des salaires contribuerait aussi à réduire le taux élevé de rotation des effectifs dans les établissements scolaires, un phénomène susceptible de compromettre la réussite des élèves et qui a tendance à toucher davantage les établissements défavorisés (Ronfeldt, Loeb et Wyckoff, 2013<sup>[48]</sup>).

#### Graphique 4.4. Salaires effectifs des enseignants du premier cycle du secondaire par rapport à la rémunération des travailleurs diplômés du supérieur (2021)

Ratio des salaires à la rémunération des travailleurs diplômés du supérieur occupant un emploi à temps plein sur l'année entière



Note : les données correspondent au rapport entre le salaire, à savoir les salaires moyens annuels (y compris primes et prestations) des enseignants et des chefs d'établissement dans les établissements scolaires publics et les revenus des travailleurs ayant un niveau d'études similaire (moyenne pondérée) d'une part et les rémunérations des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur occupant un emploi à temps plein en année pleine, d'autre part. Les salaires des travailleurs dotés du même niveau de qualification que les enseignants sont pondérés selon la répartition des enseignants par niveau de qualification. Les pays et autres participants sont classés dans l'ordre décroissant du ratio des salaires des enseignants aux rémunérations des 25-64 ans diplômés du supérieur qui occupent un emploi à temps plein en année complète.

<sup>1</sup> Les données concernant les chefs d'établissement ne sont pas disponibles pour l'Allemagne, la Lituanie et la République slovaque.

<sup>2</sup> L'année de référence des salaires des enseignants et des chefs d'établissement n'est pas 2021. Voir le tableau d'origine pour plus d'informations.

<sup>3</sup> Les données sur les rémunérations des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur occupant un emploi à temps plein en année complète se rapportent au Royaume-Uni.

<sup>4</sup> Les données sur les rémunérations des travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur occupant un emploi à temps plein en année complète se rapportent à la Belgique.

Source : d'après l'OCDE (2022<sup>[19]</sup>), Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>, graphique D3.1.

Plusieurs pays qui affichaient des salaires d'enseignants largement inférieurs à ceux des travailleurs ayant un niveau d'études analogue ont envisagé de réduire cet écart en vue d'améliorer l'attractivité de la profession (Encadré 4.2). Pourtant, si les niveaux des salaires absolus et relatifs sont des éléments importants pour déterminer l'attractivité financière d'une carrière dans l'enseignement, d'autres aspects liés à la rémunération devraient également être pris en compte au moment d'évaluer leur compétitivité. Dans de nombreux pays, par exemple, les enseignants sont des fonctionnaires qui jouissent d'une grande sécurité de l'emploi ou bénéficient de nombreux avantages, comme une pension, l'exonération d'impôt, les allocations familiales et les congés annuels, contrairement aux travailleurs qui exercent des fonctions comparables dans le privé. Il convient par conséquent d'étudier la compétitivité des salaires des enseignants par rapport à un groupe de comparaison pertinent, en gardant à l'esprit les avantages à la fois financiers et non financiers (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

#### Encadré 4.2. Augmentation de la rémunération des enseignants pour améliorer l'attractivité de la profession en Estonie, en République tchèque et en Suède

En **République tchèque**, il apparaît clairement que les bas salaires et les mauvaises conditions de travail étaient à l'origine du manque de considération et d'attractivité de la profession enseignante. À la suite d'une hausse initiale des salaires des enseignants de 22 % en termes réels entre 2009 et 2014, le gouvernement s'est fixé comme priorité de faire progresser encore les salaires pour combler les pénuries de personnel dans le cadre de sa stratégie pour l'éducation 2020, adoptée en 2014. En conséquence, les salaires des enseignants augmentent chaque année depuis 2015, une hausse de 8 % ayant été enregistrée en 2016. En 2017, le gouvernement a mis en œuvre un programme visant à relever les salaires de 15 %. Sous la pression des syndicats enseignants régionaux et à la suite de négociations avec eux, le budget 2019 de l'éducation comportait un crédit de 95 milliards CZK pour les salaires des enseignants, soit une hausse de 16.1 milliards CZK par rapport à 2018, représentant une augmentation moyenne de 10 %. La nouvelle stratégie sectorielle du pays (Strategy 2030+) prévoit de nouvelles hausses de salaire pour les enseignants, à la fois par rapport au salaire moyen dans l'économie nationale et par rapport au salaire moyen des travailleurs diplômés du supérieur. Parmi les mesures envisagées dans la stratégie figurent aussi un examen du régime des salaires et l'accroissement de la part des ressources consacrées aux compléments de rémunération sous forme de prime afin que les chefs d'établissement puissent récompenser la qualité de l'enseignement (MSMT, 2020<sup>[49]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[50]</sup>).

En **Estonie**, la satisfaction des enseignants et leur image dans la société étaient au cœur de la stratégie pour la formation tout au long de la vie sur la période 2014-2020. Le gouvernement a notamment relevé les salaires et réformé l'organisation du travail de manière à améliorer l'image de la profession enseignante dans la société. Pour attirer les meilleurs candidats, les salaires moyens des enseignants ont été ajustés afin de les aligner sur le niveau requis de qualifications et la palette de compétences acquises. L'action du gouvernement a ciblé en particulier les salaires des enseignants débutants pour que la profession gagne en popularité auprès des jeunes. Le régime des salaires des enseignants a aussi été assorti de mesures visant à inciter les enseignants à perfectionner leurs compétences professionnelles, avec la possibilité de ne pas enseigner pendant un semestre pour atteindre des objectifs précis en matière de développement professionnel (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>).

En **Suède**, le gouvernement a mis en place en 2014 un dispositif national pour attirer des candidats dans l'enseignement et ainsi éviter les pénuries d'enseignants et améliorer l'attractivité de la profession. Ce dispositif prévoyait des hausses de salaire et une progression plus rapide de la rémunération des enseignants, en fonction de leurs compétences et de leur développement professionnel. En 2016, il a été suivi d'une initiative visant à compléter les salaires des enseignants (*Lärarlönelyftet*) en

récompensant ceux qui participent à des programmes de développement professionnel. Le gouvernement a en outre cherché à encourager l'entrée dans la profession en facilitant l'accès à l'enseignement depuis différentes trajectoires et en augmentant les aides publiques pour les nouveaux enseignants. Des subventions ont aussi été mises en place pour améliorer les conditions de travail et les possibilités de carrière, favorisant par conséquent le maintien dans la profession. Ces mesures ont été complétées par une campagne d'information (*För det vidare*) visant à attirer davantage de candidats dans l'enseignement, à éviter leur départ et à améliorer leur image dans la société (OCDE, 2020<sup>[51]</sup>).

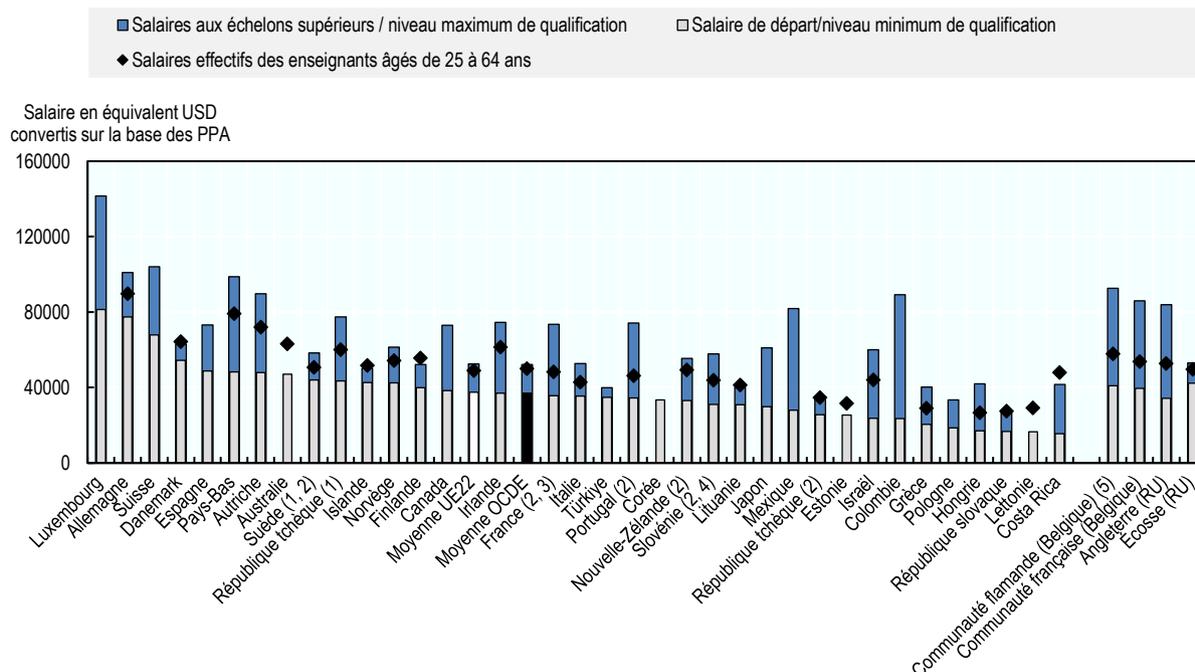
Source : OCDE (2020<sup>[51]</sup>), *Résultats de TALIS 2018 (Volume II) : Des enseignants et chefs d'établissement comme professionnels valorisés*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/69e92fca-fr> ; (OCDE, 2020<sup>[50]</sup>), *Education Policy Outlook 2020: Czech Republic*, <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Czech-Republic-2020.pdf> (consulté le 31 janvier 2022) ; MSMT (2020<sup>[49]</sup>), *Strategy for the Education Policy of the Czech Republic up to 2030+*, [https://www.msmt.cz/uploads/brozura\\_S2030\\_en\\_fin\\_online.pdf](https://www.msmt.cz/uploads/brozura_S2030_en_fin_online.pdf) (consulté le 31 janvier 2022).

### ***Pour améliorer l'attractivité du métier d'enseignant, il convient de s'intéresser aussi à la structure de la grille de rémunération et aux critères appliqués à l'augmentation des salaires***

Outre la compétitivité des revenus d'activité des enseignants sur l'ensemble de la vie, les responsables publics doivent étudier avec attention la répartition de ces rémunérations tout au long de leur carrière et les facteurs qui déterminent la progression de leurs salaires. Il pourrait être utile de mettre en balance les salaires de départ plus élevés, par exemple, avec les avantages que procurent des hausses de salaires plus importantes tout au long de la carrière. En effet, de nombreux pays sont confrontés à une double difficulté, à savoir offrir des salaires de départ qui soient compétitifs pour attirer des candidats à fort potentiel dans la profession tout en cherchant aussi à conserver, motiver et récompenser les enseignants chevronnés de qualité par le biais d'augmentations salariales (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Il ressort de *Regards sur l'éducation* que les barèmes de rémunération des enseignants et leur pente (c'est-à-dire le rythme auquel les salaires augmentent en cours de carrière) varient considérablement selon les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Dans un certain nombre de pays, les enseignants gagnent comparativement moins en début de carrière mais affichent une plus forte progression salariale à mesure qu'ils obtiennent des qualifications complémentaires ou qu'ils gagnent en ancienneté. En Angleterre (Royaume-Uni), au Chili, en Corée, au Costa Rica, en Hongrie, en Israël et au Mexique, par exemple, les salaires des échelons supérieurs peuvent être plus de 2.5 fois plus élevés que ceux de départ. En Colombie, les salaires des échelons supérieurs du barème correspondent à plus du triple des salaires de départ. En revanche, les échelles de salaires dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne, qui proposent des salaires de départ parmi les plus élevés, sont comparativement plus resserrées (Graphique 4.5) (OCDE, 2022<sup>[19]</sup>).

### Graphique 4.5. Salaires effectifs moyens des enseignants du premier cycle du secondaire par rapport aux salaires statutaires de départ et des échelons supérieurs (2021)



Les salaires effectifs incluent les primes et prestations. Les pays et les autres participants sont classés par ordre décroissant du salaire en début de carrière des enseignants du premier cycle du secondaire avec le niveau minimum de qualification.

<sup>1</sup> Les salaires effectifs de base au début de la rémunération et le salaire à l'échelon le plus élevé.

<sup>2</sup> L'année de référence des salaires effectifs diffère de 2021. Voir le tableau d'origine pour plus d'informations.

<sup>3</sup> Le salaire de départ et celui au dernier échelon comprend la moyenne des primes fixes pour les heures supplémentaires.

<sup>4</sup> Salaires des échelons supérieurs du barème et niveau minimum de qualification, au lieu du niveau maximum.

<sup>5</sup> Salaires des échelons supérieurs du barème et qualifications les plus courantes, au lieu du niveau maximum de qualification.

Source : OCDE (2022<sup>[19]</sup>), Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/19991487>, graphique D3.2.

### **...mais il n'existe pas de solution unique pour établir des barèmes appropriés de rémunération...**

Il n'existe toutefois pas de solution unique pour concevoir des barèmes appropriés de rémunération. Les décisions des responsables publics doivent au contraire tenir compte des défis précis que leur pays doit relever, ainsi que des marchés du travail locaux. Si l'incapacité à attirer les jeunes diplômés dans la profession suppose sans doute de relever les salaires de départ, les taux d'attrition élevés chez les enseignants en milieu de carrière montrent plutôt l'intérêt de mettre en place des mesures plus attractives de progression des salaires. De même, d'autres éléments économiques plus vastes, comme le niveau des salaires dans le secteur privé ou le taux de chômage, déterminent si, et dans quelle mesure, des salaires de départ plus élevés sont un moyen efficace d'attirer des candidats très performants et quelles formes de progression salariale sont les mieux adaptées pour récompenser les enseignants et amplifier leur influence profonde sur l'apprentissage et le développement des élèves (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Resserrer le barème de rémunération permet de libérer des ressources pour augmenter les salaires de départ au détriment des salaires des personnels plus expérimentés. Ceci pourrait permettre d'attirer davantage d'étudiants dans l'enseignement et de réduire le taux d'attrition en début de carrière. En Autriche, le code de l'enseignant de 2015 est un exemple de réforme en faveur d'un barème de rémunération plus condensé (Encadré 4.3). En revanche, augmenter le taux de progression des salaires

tout au long de la carrière permettrait d'offrir des salaires plus élevés aux échelons supérieurs. De tels barèmes permettraient de conserver dans la profession des enseignants plus expérimentés et de les motiver, ou offrirait davantage de possibilités en termes de différenciation des salaires entre les enseignants (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

#### Encadré 4.3. Réformer la grille des salaires des enseignants pour rendre la profession plus attractive aux yeux des débutants : l'exemple de l'Autriche

En 2015, l'**Autriche** a mis en place un nouveau code de l'enseignant qui s'applique à tous les enseignants qui entrent dans la profession depuis 2019/20. Ce code a resserré le barème de rémunération, ce qui a abouti à des salaires de départ plus attractifs mais des salaires réduits aux échelons supérieurs, les gains attendus des enseignants sur l'ensemble de la vie restant ainsi à peu près les mêmes. Ces changements se sont accompagnés d'un niveau accru de qualifications requises pour les enseignants débutants dans les écoles provinciales et une charge d'enseignement plus importante dans les établissements fédéraux.

On s'attend à ce que le tassement de la structure des salaires en Autriche (dont la pente était beaucoup plus raide que la moyenne de l'OCDE) entraîne une hausse des dépenses à moyen terme jusqu'au départ à la retraite des enseignants chevronnés les mieux rémunérés qui ont le droit de continuer d'exercer sous l'ancien régime de rémunération. Cet effet sera en partie compensé par les plus longues heures d'enseignement et la réglementation des heures supplémentaires dans le nouveau code. Les enseignants ont été moins nombreux que prévu à choisir d'adhérer au nouveau code lors de la période de transition (2015-2019) pendant laquelle son adoption était facultative.

Note : En Autriche, les établissements fédéraux et les établissements provinciaux ne couvrent pas les mêmes niveaux d'enseignement. Les établissements fédéraux (*Bundesschulen*) comprennent les lycées d'enseignement général et les collèges et lycées d'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire (niveaux 2-3 de la CITE). Les établissements provinciaux (*Landesschulen*) comprennent les écoles primaires, les établissements d'enseignement général du premier cycle du secondaire, les nouvelles écoles secondaires (Neue Mittel Schule), les établissements pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, les établissements d'enseignement préprofessionnel et les établissements d'enseignement professionnel du deuxième cycle du secondaire à temps partiel (niveaux 1-3 de la CITE).

Source : OCDE (2019<sup>[34]</sup>), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.

#### **... et il convient d'anticiper les grandes difficultés de mise en œuvre lorsque l'on modifie les régimes de rémunération**

Les réformes des salaires s'accompagnent toujours d'une certaine incertitude quant à l'ampleur et à la répartition des avantages qu'elles sont censées apporter, et elles suscitent parfois des oppositions chez les individus qui craignent d'y perdre, que ce soit en termes absolus ou relatifs. Il est donc nécessaire d'instaurer un dialogue ouvert avec les parties prenantes, y compris les syndicats d'enseignants, et les associer au processus de réforme. Pour instaurer et préserver la confiance dans la mise en œuvre des réformes des salaires, celles-ci doivent s'appuyer sur une communication claire, la recherche d'un consensus et la hiérarchisation des demandes concurrentes de ressources. Ne pas associer pleinement les parties prenantes à l'étape de la conception des réformes peut coûter cher, et certains pays de l'OCDE ont dû retarder ou abandonner leurs projets de réforme face à la résistance des parties prenantes.

L'expérience des pays de l'OCDE montre également l'importance d'anticiper les coûts et les défis inhérents aux réformes des salaires. Par exemple, si le fait d'ajuster la pente des barèmes de salaires et de transférer des ressources aux deux extrémités s'avère théoriquement neutre sur le plan budgétaire, les conséquences budgétaires sont souvent difficiles à prévoir et les réformes risquent d'entraîner

d'importants coûts de transition sur toute la durée de leur mise en œuvre. Enfin, les responsables publics doivent garder à l'esprit l'inertie des processus de réforme et l'intervalle de temps très long qu'il peut falloir pour qu'une modification du régime de rémunération des enseignants atteigne l'ensemble de la profession voire simplement une majorité des effectifs (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

***Certains pays ont cherché à renforcer le lien entre les salaires des enseignants et leurs performances pour promouvoir un enseignement de qualité, ce qui n'est pas sans difficulté***

En plus de rattacher les salaires à l'ancienneté, de nombreux régimes visent à encourager le perfectionnement continu des enseignants en différenciant la rémunération sur la base du niveau d'études et de formation des enseignants ou de leurs responsabilités. D'autres formes de rémunération différenciée ont visé à rattacher plus explicitement le salaire des enseignants à leur efficacité évaluée. Par exemple, depuis 2006, le ministère américain de l'Éducation octroie sur concours des subventions au titre du dispositif *Teacher Incentive Fund* à des circonscriptions scolaires pour financer l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de rémunération fondée sur la performance qui ciblent les enseignants et les chefs d'établissement. Les circonscriptions participantes ont été tenues d'utiliser des indicateurs de l'amélioration des résultats des élèves et d'effectuer au moins deux observations des pratiques en classe ou dans les établissements pour évaluer l'efficacité de l'enseignement (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

En théorie, la rémunération basée sur la performance a pour but d'encourager les enseignants à améliorer leur pratique et les résultats des élèves en récompensant l'efficacité de leur pédagogie (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>). Toutefois, des travaux de recherche menés dans différents contextes ont montré qu'il était difficile d'évaluer les performances au niveau de chaque enseignant. Ils ont également montré que des mesures d'incitation en faveur de l'amélioration de la performance des enseignants pouvaient avoir des effets pervers, par exemple des enseignants qui circonscrivent le programme d'enseignement ou réduisent les efforts déployés pour des tâches non explicitement reconnues dans le programme (Ballou et Springer, 2015<sup>[52]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[53]</sup> ; Papay, 2011<sup>[54]</sup> ; Rothstein, 2010<sup>[55]</sup>). Le fait de recourir de façon excessive à des incitations extrinsèques risque aussi de saper la motivation intrinsèque des enseignants et d'avoir une influence négative sur les relations collégiales (Bénabou et Tirole, 2003<sup>[56]</sup> ; Frey, 1997<sup>[57]</sup>).

Une autre solution consiste à rattacher les salaires à la progression de carrière pour créer un lien plus indirect entre l'expertise croissante des enseignants et leur rémunération ; cette façon de procéder peut résoudre certaines difficultés liées au dispositif classique de rémunération fondée sur la performance (Encadré 4.4). D'abord, elle peut combiner des récompenses extrinsèques pour des performances élevées (sous la forme d'augmentations de salaires) et des récompenses intrinsèques sous la forme d'opportunités et de responsabilités professionnelles qui évoluent avec les connaissances et les compétences des enseignants. Ensuite, cette solution propose aux enseignants à la fois débutants et chevronnés des objectifs réalistes fondés sur leur position actuelle sur l'échelle professionnelle et un parcours clair pour les atteindre. Pour mettre en œuvre de tels régimes de rémunération, les pays doivent développer plus avant et intégrer leurs normes pédagogiques, systèmes d'évaluation, schémas de carrière et barèmes des salaires (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

#### Encadré 4.4. Rattacher les salaires à l'avancement professionnel : les exemples de la Colombie et du Chili

En **Colombie**, le nouveau schéma de carrière des enseignants, mis en place en 2002 et applicable aux enseignants nommés après son entrée en vigueur, montre comment des liens indirects entre évaluation et rémunération peuvent être établis. Contrairement au système fondé sur l'ancienneté qui s'applique aux enseignants nommés avant 2002, les enseignants doivent se soumettre à une évaluation diagnostique et formative (*Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo*, ECDF) pour avancer professionnellement et atteindre l'échelon suivant sur l'échelle des salaires. Si ce processus d'évaluation reposait initialement sur des travaux écrits, il a été réformé en 2015 pour évaluer au plus près l'efficacité des enseignants en classe. Il se fonde désormais sur des évaluations par des pairs à partir d'observations vidéo, sur l'identification des besoins de développement professionnel et sur l'accès des enseignants à des possibilités de développement professionnel. Si les détails du processus font l'objet de négociations fréquentes depuis sa mise en place (par exemple concernant la fiabilité de la méthode d'évaluation), le système est un signe clair de la volonté de consolider les liens indirects entre les performances des enseignants et leur rémunération.

De même, le **Chili** a recours à un dispositif de certification (*Sistema de Reconocimiento*) pour encadrer la progression des enseignants au cours des cinq étapes de leur schéma de carrière (*Carrera Docente*) en fonction des compétences mentionnées dans le cadre national de l'enseignement (*Marco para la Buena Enseñanza*). Leur progression s'accompagne d'une meilleure rémunération grâce à des primes spéciales (*Asignación por tramo de desarrollo profesional docente*) et à un salaire de base plus élevé (*Bonificación de Reconocimiento Profesional*). Ce dispositif donne également accès à de nouvelles opportunités professionnelles, comme des réseaux d'enseignants, et à la formation professionnelle pour améliorer les pratiques. Il comprend une évaluation écrite standardisée et des repères extérieurs qui permettent d'évaluer le portefeuille professionnel des enseignants, ainsi qu'une observation en classe. Si la progression jusqu'aux deux dernières étapes de la carrière d'enseignant (Experto I et Experto II) est volontaire, les enseignants sont censés passer de la première étape (Inicial) à la deuxième ou la troisième (Temprano, Avanzado) au bout de quatre à huit ans. Cette méthode permet en outre d'écarter les enseignants peu performants de la profession s'ils échouent plus de deux fois à l'examen.

Source : OCDE (2019<sup>[34]</sup>), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7aaf050-en>.

#### **La répartition inéquitable des enseignants pose problème dans de nombreux pays...**

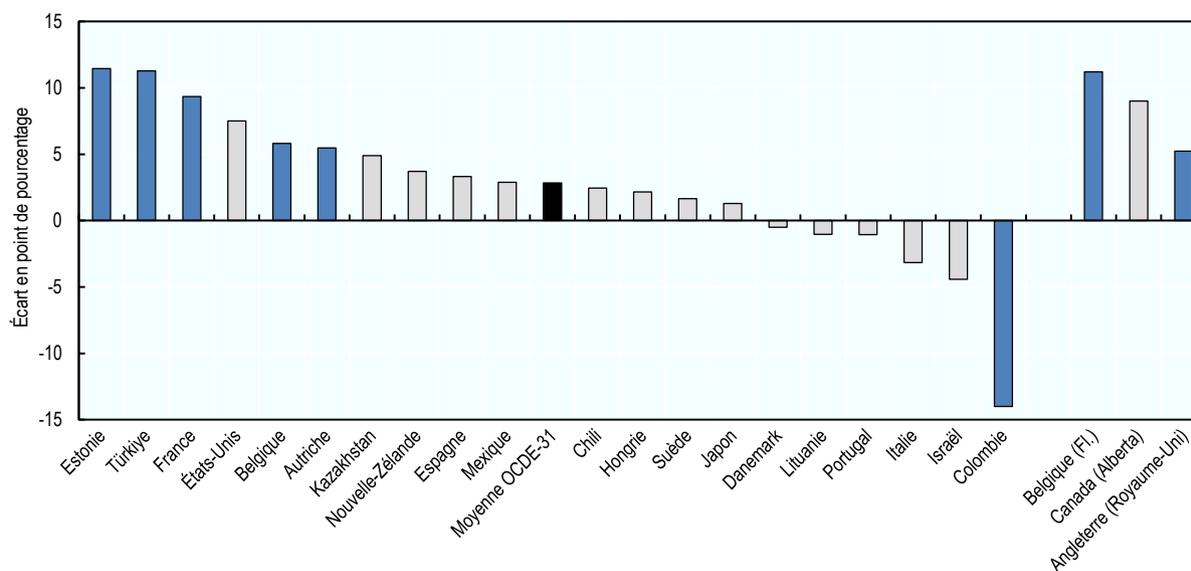
La répartition inéquitable du personnel enseignant dans les établissements scolaires dans différents contextes socioéconomiques pose problème dans de nombreux pays, comme l'ont montré de nombreuses publications et données de l'OCDE (OCDE, 2018<sup>[58]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[34]</sup>). Les données du PISA 2015, par exemple, indiquent que les enseignants dans les établissements les plus défavorisés sont moins qualifiés ou chevronnés que ceux des établissements les plus favorisés dans plus d'un tiers des systèmes scolaires participants, et que les écarts de résultats des élèves en fonction de leur situation socioéconomique sont plus marqués lorsque les enseignants qualifiés et chevronnés sont moins nombreux à exercer dans les établissements défavorisés (OCDE, 2018<sup>[58]</sup>).

Les données plus récentes de TALIS 2018 montrent de la même façon qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, les enseignants débutants exercent généralement dans des établissements plus difficiles fréquentés par davantage d'élèves d'origine modeste ou issus de l'immigration (Graphique 4.6) (OCDE,

2019<sup>[37]</sup>). Les nouveaux enseignants sont souvent confrontés aux réalités de la salle de classe pendant leurs premières années d'enseignement (Jensen et al., 2012<sup>[59]</sup>), ce qui risque de réduire leur sentiment d'efficacité perçue et d'augmenter la probabilité qu'ils changent d'établissement voire qu'ils quittent l'enseignement.

#### Graphique 4.6. Répartition des enseignants débutants selon la concentration d'élèves issus de familles défavorisées sur le plan socioéconomique (niveau 2 de la CITE) (2018)

Écart de la part d'enseignants débutants entre les établissements fréquentés par plus de 30 % d'élèves d'origine modeste et ceux fréquentés par 30 % ou moins d'élèves d'origine modeste, en pourcentage



Note : Résultats basés sur les réponses des enseignants et des chefs d'établissement. Les enseignants débutants sont ceux qui possèdent cinq années ou moins d'expérience de l'enseignement. Les familles défavorisées sur le plan socioéconomique font référence aux foyers qui n'ont pas accès aux produits de première nécessité ou dont les besoins fondamentaux tels que se loger dignement, se nourrir et se soigner, ne sont pas satisfaits. Les différences statistiquement significatives sont indiquées dans une couleur plus foncée. Le nombre de pays ou d'autres participants inclus dans la moyenne OCDE est indiqué à côté de la moyenne. Le 25 mai 2018, le Conseil de l'OCDE a invité la Colombie à adhérer à l'Organisation. Si la Colombie est incluse dans la moyenne OCDE indiquée dans ce graphique, au moment de son élaboration, la Colombie était en train de mener à bien les procédures nationales de ratification, et le dépôt de l'instrument d'adhésion de la Colombie à la Convention de l'OCDE était en instance.

Source : OCDE (2019<sup>[34]</sup>), Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7aaf050-en>, graphique 3.7.

#### **Plusieurs facteurs peuvent expliquer la répartition inégale des enseignants, notamment les procédures et les règles de recrutement ainsi que les préférences des enseignants**

Si le fait de donner davantage d'autonomie aux établissements scolaires eu égard au recrutement de leurs enseignants permet d'établir une meilleure adéquation entre le personnel et le lieu de travail, certains redoutent que cette stratégie ne creuse les disparités entre les établissements en termes de qualifications et d'expérience des enseignants. En revanche, confier cette tâche à des autorités de niveau supérieur favoriserait une répartition plus équitable des enseignants entre les établissements favorisés et défavorisés et permettrait de pourvoir les postes vacants dans les établissements scolaires qui ont du mal à recruter (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Les données internationales montrent néanmoins une répartition inéquitable des enseignants à la fois dans les systèmes où le recrutement des enseignants incombe à un niveau supérieur de responsabilité et dans ceux qui confient cette tâche aux établissements (OCDE, 2018<sup>[58]</sup>). Cela signifie qu'une répartition efficace et équitable des enseignants dépend non seulement du niveau de prise de décision, mais aussi des processus de recrutement et des incitations et préférences des enseignants. Dans un certain nombre de systèmes, ce sont les intérêts des enseignants plutôt que les besoins des élèves qui déterminent leur déploiement, ce qui fait qu'il est difficile de faire correspondre les diverses expériences et compétences des enseignants aux différents contextes des établissements. Par exemple, dans les systèmes centralisés, les préférences des enseignants les mieux classés peuvent choisir en priorité l'établissement dans lequel ils souhaitent exercer. Dans les systèmes décentralisés, les établissements scolaires ou les autorités infranationales doivent peut-être préserver les droits statutaires des enseignants, tels que les contrats permanents ou les niveaux élevés d'ancienneté, lorsqu'ils recrutent du personnel (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

### **Des solutions pourraient consister à mettre en place des incitations à la fois financières et non financières**

Certains systèmes scolaires ont mis en place des incitations financières pour encourager les enseignants à travailler dans les écoles qui ont le plus besoin d'eux, par exemple des salaires plus élevés pour exercer dans les établissements accueillant une grande proportion d'élèves d'origine modeste, une rémunération différenciée pour telles ou telles compétences, ou encore des bourses et des subventions pour enseigner dans des établissements défavorisés (Encadré 4.5).

#### **Encadré 4.5. Incitations financières pour attirer et retenir des enseignants très performants dans les établissements défavorisés au Chili et en France**

Le gouvernement du **Chili** a mis au point différents dispositifs pour récompenser sous forme de prime les enseignants très performants qui choisissent de travailler dans des établissements défavorisés. Le programme *Asignación de Excelencia Pedagógica* (AEP) vise à récompenser les enseignants les plus efficaces et à favoriser le maintien des effectifs dans la profession. En vigueur entre 2002 et 2021, le programme a mis en place en 2012 une prime pour les enseignants qui travaillent dans des établissements défavorisés. Une évaluation du programme a montré que les incitations n'étaient pas suffisantes pour réorienter les enseignants les plus performants vers les établissements défavorisés, mais qu'elles permettaient de conserver des enseignants de qualité dans les établissements particulièrement difficiles. Depuis 2017, une autre incitation financière est en vigueur (*Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios*), qui s'attache également à attirer des enseignants dans des établissements accueillant une forte proportion d'élèves défavorisés et à les maintenir en fonction.

En 1981, la **France** a créé les zones d'éducation prioritaire (ZEP), un programme d'éducation compensatoire qui octroie des ressources complémentaires aux établissements défavorisés. En 1992, par exemple, une prime annuelle de 600 EUR a été accordée aux enseignants des ZEP. Le dispositif a beaucoup évolué depuis. Par exemple, depuis septembre 2015, les enseignants qui travaillent dans des établissements situés dans des zones défavorisées reçoivent une prime annuelle qui peut varier de 1 734 EUR à 2 312 EUR (montant brut). Depuis septembre 2019, les enseignants qui exercent dans des établissements situés dans des secteurs isolés qui concentrent les plus grandes difficultés sociales (REP+) reçoivent une prime salariale brute annuelle de 4 646 EUR.

Source : OCDE (2020<sup>[51]</sup>), *Résultats de TALIS 2018 (Volume II) : Des enseignants et chefs d'établissement comme professionnels valorisés*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/69e92fca-fr>.

Dans certains contextes, les incitations financières ont donné des résultats prometteurs en termes d'affectation des enseignants dans les établissements qui en ont le plus besoin (Steele, Murnane et Willett, 2010<sup>[60]</sup> ; Clotfelter et al., 2008<sup>[61]</sup>). Mais ces stratégies ne donneront pas les mêmes résultats selon la forme et la générosité des incitations ainsi que le cadre général de l'emploi et de la progression professionnelle des enseignants. Par exemple, une mesure d'incitation financière mise en place en France pour encourager les enseignants à travailler dans des établissements défavorisés (voir l'Encadré 4.5), n'a pas donné de résultats positifs. Ceci montre bien que le montant de la prime financière et la façon dont la mesure est perçue sont deux éléments essentiels pour atteindre les objectifs fixés (Prost, 2013<sup>[62]</sup>). Les dispositifs d'incitation financière doivent par conséquent faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi appropriés.

Bien entendu, les incitations non financières ont aussi de l'importance. Par exemple, une autre possibilité consiste à reconnaître l'expérience acquise dans des établissements difficiles ou isolés pour l'avancement professionnel des enseignants. Il convient de prendre également en compte d'autres facteurs, tels que les possibilités d'assumer des responsabilités supplémentaires et de participer à des travaux de recherche et d'innovation, et les conditions de travail, comme le temps de préparation, la direction, la collégialité, l'obligation de rendre des comptes, la taille des classes ou les installations. Il est par conséquent tout aussi important de veiller à ce que les établissements scolaires situés dans des zones difficiles offrent des conditions de travail attrayantes au personnel éducatif (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

## Lutter contre l'échec scolaire

### ***L'échec scolaire coûte cher aux élèves et constitue une source majeure d'inefficacité pour les systèmes éducatifs***

L'éducation formelle est un processus cumulatif, sinon linéaire. Lorsque la progression scolaire est compromise par des connaissances lacunaires ou des redoublements, les élèves risquent de quitter l'école prématurément, de ne pas accéder à l'enseignement supérieur et de jouir de moins bonnes perspectives d'emploi (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>). Lorsque les élèves n'ont pas une scolarité fluide et quittent l'école avec un bagage de connaissances, de compétences et d'aptitudes insuffisant, le coût est élevé pour les systèmes scolaires et les individus, et cet échec représente une source importante d'inefficacité dans de nombreux pays (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, répondre aux besoins urgents des élèves qui ont pu quitter l'école prématurément ou qui sont exposés à un risque accru de décrochage sera une priorité éducative et économique absolue dans certaines situations, par exemple au moyen de programmes de la deuxième chance ou de cours accélérés de qualité (Encadré 4.6).

#### **Encadré 4.6. Remobiliser les apprenants en difficulté et lutter contre le décrochage scolaire au moyen de programmes complémentaires de la deuxième chance et de cours accélérés**

Les programmes de la deuxième chance et de cours accélérés sont des formes d'interventions dédiées aux élèves dont le passage dans l'enseignement secondaire ou post-secondaire ou l'entrée sur le marché du travail a échoué ou reste difficile. Ils proposent des cours et un cadre pédagogique différents pour remobiliser les élèves au lieu de chercher à mieux les accompagner dans une scolarité ordinaire.

La solution classique pour les élèves qui ont quitté l'école mais qui, une fois adultes, expriment le souhait d'acquérir des compétences et des titres au niveau de l'enseignement secondaire, c'est le programme de la deuxième chance. Les programmes de la deuxième chance permettent en effet de combler les lacunes et de lutter contre l'échec scolaire de diverses manières, notamment la remédiation en lecture, écriture et calcul, la reprise de cours en ligne ou en personne, la démonstration des

compétences acquises via un test et l'expérience professionnelle.

En **France**, par exemple, un réseau d'écoles de la deuxième chance (E2C) propose une formation pratique aux jeunes qui abandonnent prématurément leur scolarité. La formation, qui cible les 16-25 ans sans qualification, se concentre en particulier sur des parcours d'apprentissage personnalisés et l'expérience professionnelle. Dans le cadre du grand plan d'investissement du gouvernement pour 2018-2022, le ministère du Travail prévoit de financer de nouveaux parcours entre 2019 et 2022, de soutenir l'ingénierie des systèmes d'information du réseau et de favoriser la mise en œuvre de l'approche par compétences.

Au **Danemark**, un nouveau type de programmes d'éducation et de formation fondamentales préparatoires (FGU) a été lancé en 2019 pour repenser et renforcer l'éducation de la deuxième chance et réduire de 50 % la proportion de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif d'ici à 2030. Ces programmes sont dispensés par des organismes dédiés dans un certain nombre d'établissements scolaires et s'inscrivent dans le cadre des initiatives en faveur de la jeunesse prises par 98 communes du pays. Ils sont proposés dans diverses filières, comportent un solide module d'orientation et de conseil et appliquent de nouvelles méthodes pédagogiques pour favoriser l'accès des moins de 25 ans au deuxième cycle du secondaire ou au marché du travail.

Une alternative au programme classique de la deuxième chance consiste à réorienter l'élève avant l'échec. Ces types de programmes d'intervention précoce reposent souvent sur l'idée de cours accélérés plutôt que de remédiation. Si ces stratégies sont variables, elles ont comme point commun de donner aux élèves la possibilité d'obtenir des crédits et des titres dans l'enseignement supérieur tout en étant inscrits dans l'enseignement secondaire, et aussi la possibilité d'effectuer des stages en entreprise. Les élèves sont accompagnés par des mentors professionnels, visitent de multiples environnements de travail lors de missions d'apprentissage et ont accès à des stages rémunérés ou non rémunérés. Dans certains cas, les diplômés de ces programmes de cours accélérés sont prioritaires lorsque les employeurs privés partenaires diffusent des offres d'emploi.

L'une de ces écoles à New York aux **États-Unis** est le *Pathways in Technology Early College High School*. Cet établissement dispense aux élèves un programme d'enseignement enrichi qui correspond à des possibilités d'emploi réelles chez l'entreprise partenaire IBM et qui leur permet de décrocher en six ans à la fois un diplôme de fin d'études secondaires et un diplôme spécialisé gratuit en sciences appliquées (*Associate in Applied Science*, AAS). Les élèves bénéficient d'un service de mentorat par des professionnels et ont accès à des expériences et des stages pratiques en milieu professionnel.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>. EPALE (2019<sup>[64]</sup>), *Preparatory basic education and training*, <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/preparatory-basic-education-and-training> (consulté le 31 janvier 2022) ; Réseau E2C France (s.d.<sup>[65]</sup>), *Qui sommes nous?*, <https://reseau-e2c.fr/qui-sommes-nous> (consulté le 31 janvier 2022).

### ***De nombreux systèmes scolaires ont du mal à accompagner les élèves dans leurs transitions, ce qui risque de conduire à l'échec scolaire et à une utilisation inefficace et inéquitable des ressources***

Les expériences des élèves à mesure qu'ils progressent dans le système scolaire varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre, mais les transitions verticales (c'est-à-dire ascendantes) jouent un rôle important dans le vécu scolaire de chacun, souvent dès le début de la scolarité. Dans tout système scolaire, les élèves cumulent les années de scolarité avant de mettre à profit leurs acquis pour réussir sur le marché du travail (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Cependant, de nombreux systèmes scolaires peinent à accompagner les élèves dans leurs transitions. Les pratiques et les politiques qui visent à faciliter le passage de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants à l'enseignement primaire sont très diverses, et les systèmes scolaires des pays de l'OCDE ont longtemps cherché le meilleur moyen de répondre aux besoins éducatifs et sociaux uniques des élèves qui passent de l'enseignement primaire au premier cycle du secondaire. Enfin, la transition entre le premier et le deuxième cycle du secondaire est souvent l'une des plus difficiles, intervenant souvent à l'âge où prend fin la scolarité obligatoire (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

Lorsque l'organisation de l'offre éducative ne parvient pas à favoriser la progression harmonieuse des élèves au sein du système ni ne les oriente vers des programmes correspondant à leurs intérêts, les conséquences peuvent être le désengagement, l'échec scolaire et plus tard l'inadéquation des compétences, conduisant dès lors à une utilisation inefficace et inéquitable des ressources scolaires. En revanche, les transitions harmonieuses favorisent le développement du capital humain, facilitent l'entrée sur le marché du travail et réduisent les coûts associés au chômage des jeunes et aux mauvais résultats des adultes sur le plan de la santé (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

### ***Une meilleure coordination entre les niveaux et les secteurs d'enseignement peut avoir des effets positifs sur les transitions des élèves au sein du système***

La fluidité des transitions des élèves passe par une coordination étroite entre les différents niveaux et secteurs de l'enseignement scolaire, qui sont souvent fragmentés, et les organes directeurs compétents. Par exemple, l'éducation et l'accueil des jeunes enfants et l'enseignement primaire sont en général davantage gérés à l'échelon local que l'enseignement secondaire, qui relève le plus souvent de la responsabilité de l'administration centrale. Améliorer la coordination entre les différents niveaux d'enseignement permet d'améliorer l'efficacité, la qualité et l'équité :

- Premièrement, une coordination efficace de l'offre éducative permet de réduire les services éducatifs redondants et de renforcer la collaboration professionnelle et les capacités de supervision.
- Deuxièmement, elle peut faciliter et encourager le partage des ressources, par exemple les installations et les supports pédagogiques, entre les établissements scolaires qui dispensent différents niveaux d'enseignement et leurs organes directeurs.
- Troisièmement, la coordination permet de mieux articuler l'offre scolaire et pédagogique, de faciliter la progression des élèves dans l'ensemble du système, de leur donner la possibilité d'intégrer les compétences acquises à chaque niveau d'enseignement et de réduire au minimum les raisons d'abandonner l'école (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

Concevoir des programmes de transition explicites ou combiner différents niveaux d'enseignement en une seule organisation dans les zones où le taux de décrochage scolaire précoce est élevé peut également favoriser les transitions verticales pour tous les élèves. De manière plus générale, la configuration des années et niveaux d'enseignement aura une incidence sur la nature et la fluidité des transitions des élèves, ainsi que sur la mesure dans laquelle les services, les installations et les supports pédagogiques peuvent être mis en commun de façon judicieuse. Les responsables publics devraient par conséquent évaluer les solutions pertinentes en consultation avec les parties prenantes et réfléchir à la meilleure configuration possible des années et niveaux d'enseignement (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>) :

- Plusieurs études aux **États-Unis**, par exemple, ont constaté que les résultats des élèves étaient meilleurs lorsque le passage de l'enseignement primaire au premier cycle du secondaire était tout simplement supprimé et que les élèves restaient dans leur école primaire jusqu'à la 8<sup>e</sup> année de scolarité (Rockoff et Lockwood, 2010<sub>[66]</sub> ; Schwerdt et West, 2013<sub>[67]</sub>).
- En **Suède**, une réforme de 1994 visant à intégrer les 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> années de scolarité dans les établissements d'enseignement de base gérés à l'échelon local a fait que les élèves ont continué

de fréquenter des établissements de plus petite taille plus proches de leur domicile, sans effet significatif sur les résultats scolaires (Holmlund et Böhlmark, 2017<sup>[68]</sup>).

Une meilleure intégration des différents niveaux d'enseignement peut également passer par une façon différente d'administrer les établissements et les programmes scolaires. La **Colombie** et le **Portugal**, par exemple, ont organisé leur offre éducative en regroupant les établissements dispensant différents niveaux d'enseignement. Cette organisation permet aux élèves de suivre l'ensemble de leur scolarité dans le même groupe scolaire élargi s'ils le souhaitent et favorise une utilisation plus efficiente des ressources (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

### ***Les taux élevés de redoublement nuisent à l'efficacité et à l'équité du système dans certains pays...***

La progression verticale des élèves au sein du système scolaire est également influencée par des facteurs institutionnels et par la réglementation de l'enseignement, comme les normes en matière d'éducation, les examens de passage, les pratiques de redoublement ou les structures d'accompagnement des apprenants en difficulté. Les systèmes scolaires doivent constamment gérer les tensions entre, d'une part, l'adoption de stratégies qui visent à imposer des normes élevées de connaissances et d'aptitudes afin que les élèves acquièrent les compétences nécessaires pour réussir leur vie future et, d'autre part, les politiques qui n'entravent pas inutilement la progression verticale des élèves (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

L'acquisition ou non de certaines compétences scolaires détermine ou non le passage des élèves d'une année à l'autre, en fonction des politiques systémiques et du contexte culturel (Goos et al., 2013<sup>[69]</sup>). La Norvège et le Japon constituent des exemples extrêmes parmi les pays de l'OCDE car, d'après les données du PISA 2018, le redoublement est inexistant. À l'inverse, lorsqu'on considère les élèves âgés de 15 ans, 41 % des élèves en Colombie, 32 % au Luxembourg et 31 % en Belgique ont redoublé au moins une fois (OCDE, 2020<sup>[70]</sup>).

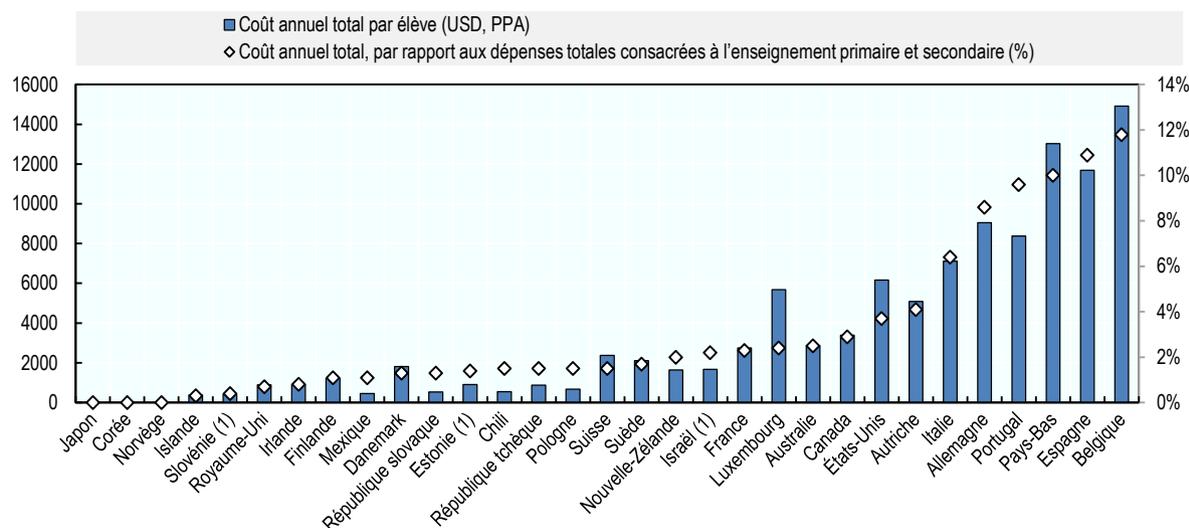
Les données internationales ne vont pas dans le sens de la pratique systématique du redoublement. Il apparaît en effet clairement que les élèves qui redoublent obtiennent de moins bons résultats dans un grand nombre d'indicateurs que les élèves qui n'ont jamais redoublé (Ikeda et García, 2014<sup>[71]</sup>). Les données révèlent des résultats moins bons ou, au mieux, mitigés pour les redoublants, ce qui peut en partie s'expliquer par le fait que le redoublement s'accompagne rarement d'un programme modifié ou de ressources pédagogiques supplémentaires (Schwerdt, West et Winters, 2017<sup>[72]</sup> ; Allen et al., 2009<sup>[73]</sup> ; Jacob et Lefgren, 2004<sup>[74]</sup> ; Jimerson, 2001<sup>[75]</sup> ; Jimerson, Anderson et Whipple, 2002<sup>[76]</sup>).

### ***... parce que le redoublement est une pratique coûteuse pour les systèmes scolaires et les individus***

Le redoublement, qui ajoute une année de scolarité supplémentaire, est une pratique coûteuse. Le maintien des élèves dans le système accroît les effectifs inscrits et fait par conséquent augmenter le niveau de financement nécessaire, en plus de retarder l'entrée des élèves sur le marché du travail (Manacorda, 2012<sup>[77]</sup> ; Alet, Bonnal et Favard, 2013<sup>[78]</sup> ; Benhenda et Grenet, 2015<sup>[79]</sup>). Selon une estimation de l'OCDE, le coût total des redoublements est équivalent à 10 % ou plus des dépenses nationales annuelles consacrées à l'enseignement primaire et secondaire dans certains pays. Le coût par élève de 15 ans peut atteindre 11 000 USD ou plus (Graphique 4.7) (OCDE, 2011<sup>[80]</sup>).

### Graphique 4.7. Coût des redoublements (2009/10)

Dans l'hypothèse où les redoublants atteignent au maximum le premier cycle du secondaire<sup>1</sup>



Note : Ces estimations additionnent à la fois le coût direct et le coût d'opportunité et reposent sur l'hypothèse que les élèves qui redoublent atteignent, tout au plus, le premier cycle du secondaire. Elles ne tiennent compte ni des avantages potentiels du redoublement, ni des coûts pour les systèmes scolaires qui ne pratiquent pas le redoublement. Par exemple, les élèves qui ont redoublé sont peut-être mieux préparés pour le marché du travail que s'ils n'avaient pas redoublé. Il se peut aussi que les établissements scolaires doivent dépenser plus pour offrir des cours de rattrapage aux élèves en difficulté si ces élèves ne sont pas autorisés à redoubler.

<sup>1</sup> En Estonie, en Israël et en Slovaquie, ce sont les salaires annuels bruts à temps plein qui sont utilisés car les coûts annuels de main-d'œuvre ne sont pas disponibles dans Regards sur l'éducation 2010.

Source : OCDE (2011<sub>[80]</sub>), « Redoublement et transfert des élèves : Quel impact pour les systèmes d'éducation ? », PISA à la loupe, n° 6, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k9h2r5v0v0x-fr>, graphique 2.

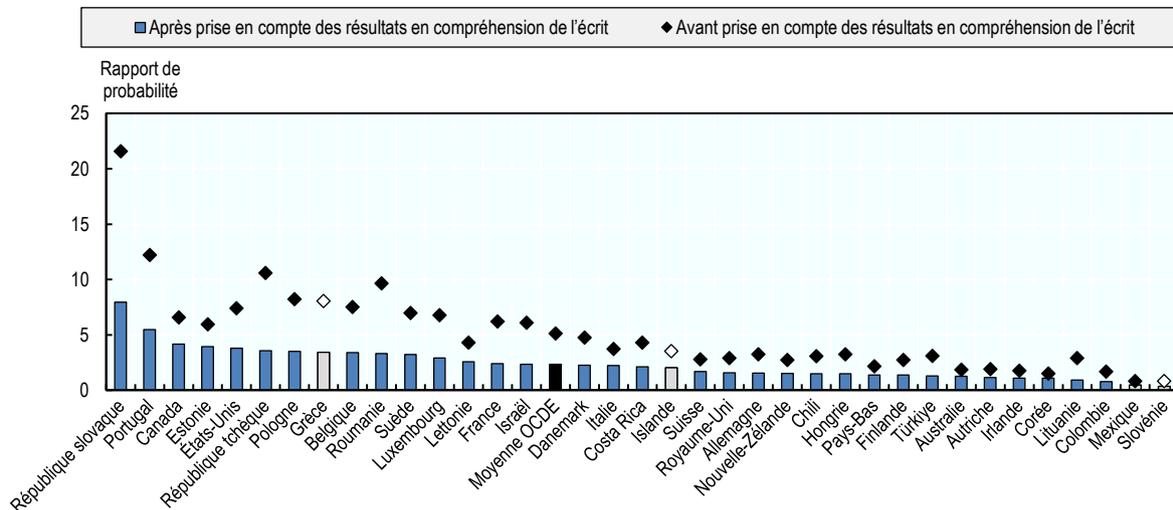
StatLink  <https://stat.link/po06ad>

### ... un phénomène qui touche généralement de façon disproportionnée les élèves défavorisés

En outre, le fait de redoubler soulève d'importantes questions en termes d'équité, étant donné que les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés sont plus susceptibles d'être freinés dans leur scolarité que leurs camarades plus favorisés. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, un élève défavorisé est plus de deux fois plus susceptible qu'un élève favorisé d'avoir redoublé au moins une fois, même si ces deux élèves ont obtenu des résultats similaires au test de compréhension de l'écrit du PISA (Graphique 4.8). Dans les pays de l'OCDE, un élève sur cinq qui fréquente un établissement défavorisé a redoublé au moins une fois depuis son entrée à l'école primaire, contre seulement 5 % des élèves des établissements favorisés (OCDE, 2020<sub>[70]</sub>). De même, la probabilité de redoubler est plus forte chez les garçons que chez les filles, et chez les élèves issus de l'immigration que chez les élèves nés dans le pays (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

## Graphique 4.8. Redoublement, situation socioéconomique et résultats en compréhension de l'écrit (2018)

Probabilité accrue de redoublement chez les élèves défavorisés, par rapport aux élèves favorisés, avant et après prise en compte des résultats en compréhension de l'écrit



Note : Les rapports de probabilité statistiquement significatifs sont indiqués dans des couleurs plus foncées (voir l'annexe A3). Les pays et les autres participants sont classés par ordre décroissant de la probabilité accrue d'avoir redoublé parmi les élèves défavorisés, après prise en compte des résultats en compréhension de l'écrit.

Le profil socioéconomique qui détermine les élèves défavorisés est mesuré par l'indice PISA du statut économique, social et culturel (ESCS). Source : OCDE (2020<sup>[70]</sup>), PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>, graphique V.2.6.

### **Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour modifier les pratiques de redoublement en proposant un accompagnement personnalisé aux élèves en difficulté...**

Ces dernières années, un certain nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures pour tenter de moins recourir à la pratique du redoublement. D'après les données du PISA, le nombre de redoublements a diminué entre 2003 et 2018 dans 14 des 36 pays et autres participants pour lesquels on dispose de données comparables. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, le pourcentage d'élèves ayant déclaré avoir redoublé au moins une fois a diminué de trois points de pourcentage sur la période. Plus particulièrement, les redoublements ont diminué de plus de 10 points de pourcentage en France, au Mexique, aux Pays-Bas et en Türkiye, tandis qu'ils ont augmenté en Autriche, en Corée, en Islande, en Nouvelle-Zélande, en République slovaque et en République tchèque (OCDE, 2020<sup>[70]</sup>).

Moins recourir aux redoublements suppose d'offrir aux élèves en difficulté un accompagnement intensif et personnalisé : les écarts d'apprentissage entre les élèves devraient être ciblés à un stade précoce en apportant le soutien nécessaire aux élèves en difficulté afin qu'ils puissent rattraper leur retard avant que les lacunes ne soient trop importantes (Encadré 4.7).

#### Encadré 4.7. Offrir un accompagnement personnalisé aux élèves en difficulté : Autriche, Finlande et Uruguay

En **Autriche**, différentes mesures visent à apporter un soutien précoce aux élèves ayant des difficultés d'apprentissage. Dans l'enseignement primaire, le programme prévoit un cours de rattrapage (*Förderunterricht*) par semaine pour les élèves qui risquent de prendre du retard, en particulier dans les matières principales. Ce cours supplémentaire peut être dispensé sous la forme d'une leçon supplémentaire ou être intégré dans l'emploi du temps normal. De plus, les élèves dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui présentent des difficultés peuvent bénéficier d'un accompagnement individuel (*Individuelle Lernbegleitung*). Cette forme de soutien ne se concentre pas sur des matières en particulier, mais plutôt sur l'ensemble du processus d'apprentissage. Dans le cadre de ce programme, les élèves travaillent avec un tuteur (*Lernbegleiter\*in*) avec en point de mire des objectifs individuels d'apprentissage. Un système d'alerte précoce (*Frühwarnsystem*) devrait permettre de repérer les élèves qui ont des difficultés pour apprendre et qui risquent de prendre du retard, et servir de base à l'élaboration de mesures d'accompagnement précoce.

Dans le système éducatif **finlandais**, presque tous les élèves passent automatiquement à la classe supérieure (personne ne redouble avant la 10<sup>e</sup> année de scolarité) ; chaque enfant a droit à un accompagnement personnalisé par des professionnels qualifiés dans le cadre de sa scolarité ordinaire. Un enseignant spécialement formé pour travailler auprès des élèves en difficulté est affecté à chaque école et travaille en étroite collaboration avec les enseignants pour repérer les élèves qui ont besoin d'un soutien supplémentaire.

En **Uruguay**, le programme PMC (*Programa Maestros Comunitarios*) affecte un à deux enseignants locaux dans des établissements défavorisés, en fonction de la taille de l'établissement. Ce programme vise à empêcher les élèves de prendre du retard et d'avoir à redoubler en apportant un soutien aux moins performants. Ce programme est couplé au programme *Maestro más Maestro* qui propose aux élèves des secteurs mal desservis soit une aide aux devoirs après l'école soit un soutien par une équipe de maîtres.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en> ; Eurydice (2021<sup>[81]</sup>), *Support Measures for Learners in Early Childhood and School Education: Austria*, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-early-childhood-and-school-education-1\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-early-childhood-and-school-education-1_en) (consulté le 31 janvier 2022).

Recenser les indicateurs contextuels qui à la fois permettent d'anticiper un redoublement et sont faciles à interpréter pour toutes les parties prenantes est une première étape essentielle pour intervenir à un stade précoce (Encadré 4.8). Il sera sans doute nécessaire de mettre en place des systèmes de données capables de suivre de manière intégrée l'assiduité des élèves, leurs notes et leur comportement. Une fois ces systèmes de données en place, les professionnels de l'éducation au niveau des établissements scolaires devront être formés pour interpréter leurs résultats et concevoir un protocole d'intervention normalisé (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

#### Encadré 4.8. Utiliser des systèmes de suivi des données pour élaborer des indicateurs d'alerte précoce permettant de repérer les élèves susceptibles de redoubler et/ou de décrocher

La mise en œuvre d'une intervention précoce est fortement compromise lorsqu'on ne parvient pas à identifier les élèves à risque de façon systématique suffisamment tôt. Certains profils d'élèves qui risquent de redoubler ou d'abandonner leur scolarité sont facilement identifiables par le personnel scolaire : les éléments perturbateurs, les élèves qui refusent de faire le travail demandé et ceux qui échouent aux examens. Il existe cependant des profils d'élèves en difficulté moins évidents à repérer : les élèves qui cherchent à ne pas se faire remarquer, ceux qui fournissent le minimum de travail et affichent un faible niveau de compétences. Pour concevoir un dispositif global permettant de repérer tous les élèves à risque, des systèmes de données robustes sont nécessaires et doivent être utilisés régulièrement par le personnel scolaire.

Dans un premier temps, il est essentiel de veiller à ce que chaque élève dispose d'un identifiant unique pour l'ensemble des établissements et des réseaux afin de pouvoir suivre les élèves très mobiles qui sont particulièrement vulnérables. Deuxièmement, combiner l'expertise des enseignants et l'analyse empirique pour recenser les facteurs les plus prédictifs de l'échec scolaire, du redoublement et du décrochage scolaire est une méthode qui permet de déterminer quels sont les principaux indicateurs à suivre. Dans certains contextes, ces résultats ne correspondent pas à l'opinion courante. Par exemple, aux États-Unis, l'assiduité, les notes et le comportement sont des facteurs prédictifs beaucoup plus forts de la réussite scolaire que les résultats à des tests externes.

Une fois que les pays auront mis en place des systèmes d'infrastructure de données et se seront mis d'accord sur les indicateurs à suivre, une formation approfondie du personnel scolaire (enseignants, conseillers et chefs d'établissement) devra intervenir pour s'assurer qu'ils comprennent la signification des indicateurs d'alerte précoce et qu'ils reconnaissent leur utilité. Pour que le personnel scolaire voit un intérêt à recueillir ces données, il convient d'adopter un plan d'intervention clair. Il peut s'agir de sessions ciblées d'instruction et d'orientation en petits groupes ou d'aiguillage vers des prestataires de services sociaux. Il est donc indispensable d'établir un protocole précis des mesures à prendre lorsqu'un élève est identifié comme étant en difficulté, et de mettre en place un mécanisme pour suivre les actions menées et s'assurer que ces interventions ont bien lieu.

La dernière étape pour s'assurer que le système de suivi des données cible efficacement les cas d'élèves à risque consiste à examiner périodiquement les effets des interventions au niveau des établissements et du système. Il s'agit notamment d'analyser l'évolution des résultats eu égard aux indicateurs d'alerte précoce pour différentes catégories d'élèves et d'établissements, de comparer les résultats des élèves eu égard à ces indicateurs avant et après les interventions pour suivre la progression individuelle, ainsi que d'effectuer des études d'évaluation plus formelles pour recenser les effets de causalité des interventions, en utilisant par exemple la méthode de régression sur discontinuités ou des modèles d'appariement d'élèves pour comparer les élèves pris en charge et les autres aux caractéristiques similaires. Ces types d'analyses permettent d'examiner les domaines dans lesquels les élèves ou les établissements ont besoin d'une aide supplémentaire, d'évaluer l'efficacité de telle ou telle intervention et d'évaluer le programme dans sa globalité.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>.

### **... ainsi que par des dispositifs de « passage sous condition » et des interventions visant à faire évoluer la culture scolaire**

Les systèmes scolaires peuvent également cesser de considérer le redoublement comme l'une des deux options d'une alternative. Dans les classes supérieures notamment, il est possible d'imposer aux élèves de refaire le programme de l'année précédente dans la matière dans laquelle ils ont eu des difficultés, plutôt que de leur demander de refaire l'ensemble de l'année passée. Moyennant une organisation réfléchie de l'emploi du temps des élèves, cette solution peut aussi s'appliquer aux classes inférieures. Cette forme de « passage sous condition » est susceptible de satisfaire les nombreux enseignants qui, par expérience, préfèrent privilégier la responsabilisation des élèves et l'accompagnement individuel, et neutraliserait d'autre part les dommages associés dont le système dans son ensemble se préoccupe (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Enfin, on ne pourra éviter les redoublements sans un changement de culture au sein du corps enseignant ni sans incitations à destination des établissements scolaires. Dans de nombreux pays en effet, les enseignants et le grand public considèrent que le redoublement est un moyen valable de conserver un niveau scolaire élevé. La sensibilisation des enseignants aux dangers du redoublement, notamment par l'intermédiaire des activités de perfectionnement professionnel, de la formation initiale et de la formation continue, est une solution à adopter. De plus, il convient que les autorités éducatives prennent officiellement position contre un recours immodéré au redoublement et expliquent au public, données à l'appui, les conséquences de cette pratique. Ce n'est que par une telle action venant d'en haut que l'on pourra faire évoluer progressivement des habitudes bien ancrées. La **France** et la **Communauté française de Belgique** peuvent être citées en exemple pour l'attention soutenue qu'elles portent au problème du redoublement (Encadré 4.9).

#### **Encadré 4.9. Quand le système éducatif s'attache à faire diminuer le taux de redoublement : ce que nous enseignent les exemples de la France et de la Communauté française de Belgique**

##### **France**

En 2008, le ministère de l'Éducation a fixé des objectifs ambitieux de réduction du pourcentage de redoublement. Les chefs d'établissement ont alors été tenus de justifier leurs résultats en la matière et encouragés à faire diminuer le nombre de redoublants. Les élèves en difficulté au cours des deux dernières années du primaire ont bénéficié de deux heures supplémentaires de soutien scolaire. Le taux de redoublement en primaire étant encore de 14 % en 2009, le ministère s'est donné pour objectif de le diviser par deux d'ici 2013. En 2014, l'exécutif a pris un décret au sujet du redoublement [*Décret n° 2014-1377 du 18 novembre relatif au suivi et à l'accompagnement pédagogique des élèves*]. Il y indique que le redoublement de classe doit revêtir un caractère « exceptionnel ». Il y souligne d'autre part l'importance du dialogue préalable entre l'élève et le personnel enseignant (Benhenda et Grenet, 2015<sup>[79]</sup>). Le taux de redoublement a sensiblement reculé, mais n'en demeure pas moins élevé ; il reste encore beaucoup à faire. En 2018, la France arrivait encore au 11<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE au regard du nombre de redoublements : 17 % des élèves avaient redoublé au moins une fois au cours de leur scolarité primaire.

Comme le montre l'étude de cas de la France, les économies budgétaires générées par la suppression des redoublements se matérialisent de façon progressive. L'abolition de cette pratique peut en effet avoir un coût dans un premier temps du fait que les élèves accèdent en plus grand nombre aux niveaux d'enseignement supérieurs, qui sont aussi plus onéreux. Toutefois, les premières économies seraient constatées à moyen terme (après deux ans dans le cas de la France) et deviendraient de plus en plus substantielles. Cela n'est pas sans conséquences pour l'action des pouvoirs publics, dans la mesure où « premièrement, les économies budgétaires permises par la suppression du redoublement ne

pourront être mobilisées et réutilisées pour financer d'autres dispositifs éducatifs que de façon progressive. Deuxièmement, cette réforme nécessiterait une gestion pluriannuelle rigoureuse du recrutement et de l'affectation des enseignants pendant toute la période de transition. » (Benhenda et Grenet, 2015, p. 4<sup>[79]</sup>).

### **Communauté française de Belgique**

En Communauté française de Belgique, le redoublement et l'abandon scolaire précoce posent problème de longue date et coûtent cher aux individus et à la société. D'après certaines estimations, peut-être optimistes, le coût des redoublements s'élève à 42.8 millions EUR pour le primaire et 349.2 millions EUR pour le secondaire (données de 2014), soit l'équivalent de 10 % du budget alloué à ces deux niveaux d'enseignement. Diverses mesures et initiatives ont par conséquent vu le jour au fil du temps pour faire évoluer les habitudes, dans l'enseignement primaire en premier lieu, mais aussi dans l'enseignement secondaire. Une réforme de grande envergure (baptisée Pacte pour un enseignement d'excellence) adoptée en 2015 dans le but de promouvoir la qualité de l'enseignement, vise aussi à lisser les parcours scolaires et faire diminuer le nombre d'élèves en situation d'échec de même que les redoublements.

Depuis les modifications apportées à la législation en 2015 et 2016, les redoublements en maternelle ne sont plus admis qu'à titre exceptionnel. À la demande des parents et avec l'aval de l'établissement, il est possible qu'un enfant redouble sa troisième année, mais il n'est alors pas pris en compte dans le calcul des besoins d'encadrement. Dans le cadre de leur formation continue, les enseignants de troisième année de maternelle peuvent apprendre à mieux appréhender certains troubles de l'apprentissage et à adapter leur pédagogie en conséquence. En règle générale, les établissements sont tenus de mettre en place un accompagnement individualisé et d'autres mesures de soutien lorsque de tels troubles sont décelés, avec le concours du centre psycho-médico-social auquel ils sont rattachés, et de définir des stratégies de lutte contre l'échec scolaire, l'abandon scolaire précoce et le redoublement dans le cadre d'un plan de pilotage révisé tous les six ans. Au premier cycle du secondaire, un Plan individuel d'apprentissage doit être mis en place, à partir des observations des enseignants et des conseillers, pour les élèves en difficulté, élèves qui se voient assigner des objectifs personnalisés et bénéficient d'un accompagnement pluridisciplinaire.

Ces mesures s'inscrivent dans le prolongement d'initiatives antérieures, comme le projet Décolage ! ayant fédéré un réseau d'établissements scolaires désireux de recourir à des pratiques pédagogiques nouvelles pour lutter contre le redoublement à la charnière entre la maternelle et le primaire, et la réforme du premier cycle de l'enseignement secondaire (niveau 2 de la CITE) destinée à renforcer le tronc commun d'enseignement applicable aux élèves jusqu'à l'âge de 14 ans.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>. Benhenda et Grenet (2015<sup>[79]</sup>), *Combien coûte le redoublement dans l'enseignement primaire et secondaire en France ?*, Institut des Politiques Publiques, Paris ; Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2016<sup>[82]</sup>), *Examen de l'OCDE des politiques pour un usage plus efficace des ressources scolaires RAPPORT PAYS Communauté française de Belgique*, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Bruxelles, <http://www.oecd.org/education/school-resources-review/reports-for-participating-countries-country-background-reports.htm> (consulté le 1<sup>er</sup> février 2022).

### ***Une orientation précoce des élèves vers certains cursus peut également faire entrave à l'efficience et à l'équité dans l'enseignement***

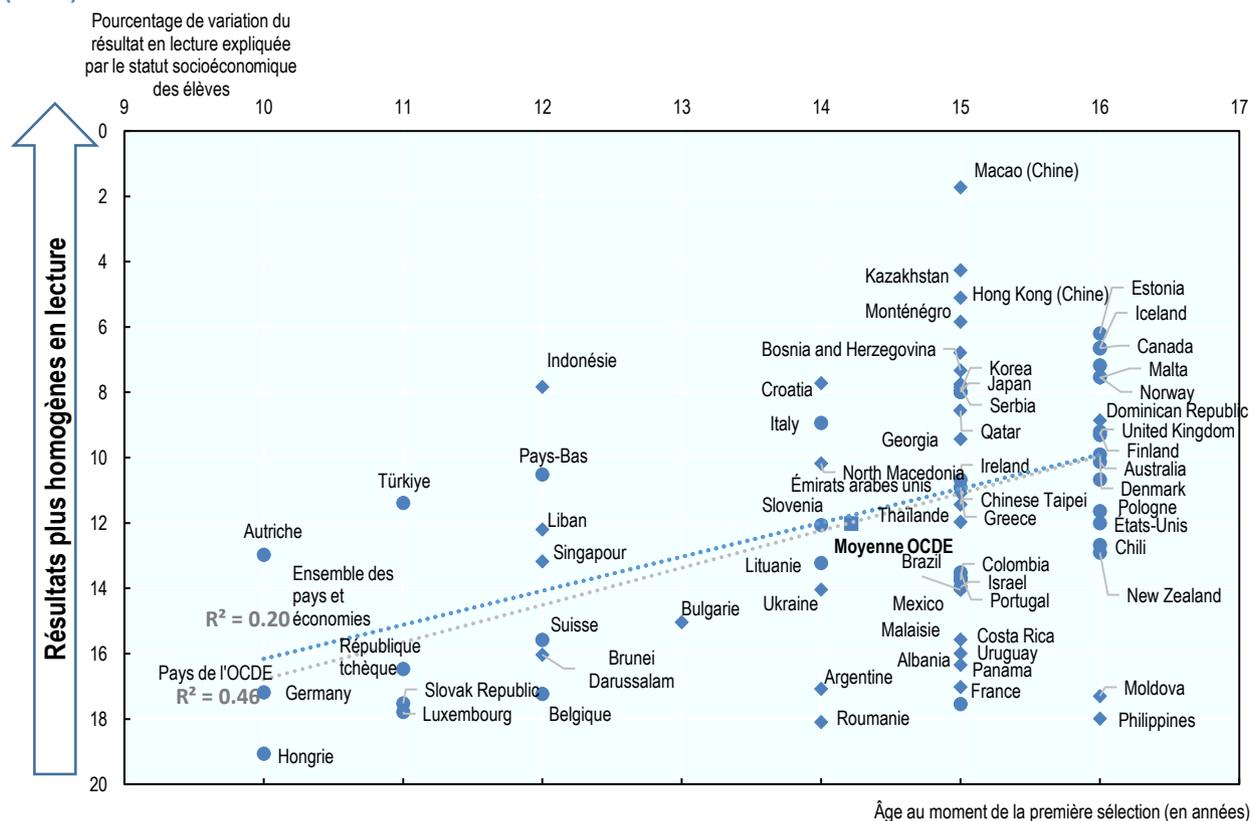
Compte tenu de la diversité des goûts, des aptitudes et des besoins, de nombreux systèmes éducatifs proposent plusieurs filières d'enseignement et cursus parallèles, et orientent souvent les élèves vers des environnements d'apprentissage distincts. Les filières de l'éducation et de la formation professionnelles (EFP) occupent une place considérable au deuxième cycle du secondaire et les responsables publics en

sont venus, depuis quelques années, à voir en elles l'une des clés de la prospérité économique nationale puisque les employeurs recherchent, chez les diplômés du secondaire, une palette de compétences bien plus large que celle acquise par l'intermédiaire de l'enseignement classique (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

Malgré les avantages que l'on peut escompter d'un enseignement professionnel de bonne qualité, l'inquiétude reste de mise en ce qui concerne la sélection des élèves qui sont orientés vers un tel cursus. Il tend en effet à y avoir une forte corrélation entre la sélection des élèves dans les filières et leur situation socioéconomique, à plus forte raison lorsque l'orientation (c'est à dire l'affectation des élèves à partir de leurs résultats scolaires) se décide de bonne heure (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>). D'après l'analyse des résultats du PISA 2018, les pays de l'OCDE qui répartissent les élèves entre différentes voies à un stade précoce présentent des résultats moins homogènes en lecture, même après prise en compte du PIB par habitant. Les écarts entre ces pays en ce qui concerne l'âge auquel intervient la première sélection comptent pour 46 % de cette disparité de résultats en lecture (Graphique 4.9) (OCDE, 2020<sub>[70]</sub>).

À l'encontre des tenants d'une orientation précoce qui feront valoir qu'instruire des enfants dans des environnements d'apprentissage différents permet d'avoir recours de bonne heure à des pratiques pédagogiques plus adaptées, les données réunies dans plusieurs pays laissent plutôt penser que la pratique n'a pas d'intérêt significatif pour les élèves. Dans bien des cas de figure, il apparaît que l'orientation améliore à la marge les résultats des meilleurs élèves tandis qu'elle détériore sensiblement ceux des élèves en difficulté ; elle creuse ainsi les inégalités au regard de l'instruction sans bénéficier d'ensemble sur le niveau scolaire moyen (Hanushek et Wossmann, 2006<sub>[83]</sub> ; Epple, Newlon et Romano, 2002<sub>[84]</sub> ; Schütz, Ursprung et Wößmann, 2008<sub>[85]</sub>).

**Graphique 4.9. Âge au moment de la première sélection et homogénéité des résultats en lecture (2018)**



Source : OCDE (2020<sub>[70]</sub>), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>, graphique V.3.9.

***... raison pour laquelle certains systèmes ont choisi de la retarder et d'autres ont pris des mesures afin d'en atténuer les effets potentiellement préjudiciables pour les élèves***

Certains systèmes scolaires redoublent d'efforts pour adopter un mode de fonctionnement plus polyvalent et retardent l'orientation, qui jusque-là intervenait à un stade précoce, afin que le milieu d'origine des élèves ait moins d'incidence sur la filière choisie (Encadré 4.10). Retarder l'âge de la première orientation, c'est donner aux jeunes la possibilité de mûrir sur les plans cognitif et socioaffectif et de s'engager sur la voie la plus exigeante qui soit à leur portée. Il se peut toutefois que la concrétisation d'une telle réforme soit tributaire de mesures complémentaires, comme l'ouverture de parcours plus souples qui s'adaptent à la diversité des besoins et l'introduction de systèmes plus adaptés pour le suivi du profil des élèves qui s'orientent vers les différentes filières (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Là où un report est politiquement impossible, d'autres solutions sont envisageables pour atténuer les possibles conséquences préjudiciables d'une orientation précoce. Quelques systèmes éducatifs s'orientent vers une intégration plus poussée des filières d'enseignement général, accéléré, préprofessionnel et professionnel, qui sont désormais proposées dans les mêmes établissements du premier et du deuxième cycles du secondaire. Même si la sélection est précoce, la création de ces établissements polyvalents peut à la fois avoir une incidence positive sur les résultats éducatifs et libérer des ressources qui permettront de répondre à d'autres priorités. L'intégration d'éléments de l'enseignement professionnel et de l'enseignement général est de nature à susciter des synergies et à sensibiliser les élèves aux avantages de chaque filière. Elle pourrait aussi contribuer à gommer les différences socioéconomiques, car les établissements intégrés sont susceptibles également d'aider les élèves à mieux gérer les transitions. La démarche d'intégration permet d'autre part de moduler davantage le suivi des lieux où les élèves peuvent réaliser des apprentissages de différents types, pratiques ou théoriques, en fonction de la discipline (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

L'intégration de l'enseignement permet ainsi une planification plus cohérente de l'éducation pour améliorer la progression des élèves à tous les niveaux du système éducatif. Si prometteuse qu'elle en ait l'air, il est important que l'intégration soit organisée de manière à ne pas donner naissance à une école « à deux étages » où certaines filières sont considérées comme moins prestigieuses ou de moindre valeur que la filière d'enseignement général. Investir dans la création d'infrastructures dernier cri et vanter les avantages de l'apprentissage par la pratique peuvent aider à battre en brèche cette idée dominante (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

### Encadré 4.10. Mesures prises en Autriche et en Communauté flamande de Belgique pour retarder l'orientation précoce et rendre le système d'enseignement plus polyvalent

#### Autriche

Le système d'enseignement autrichien se caractérise par des transitions précoces avec sélection à la clé, une filière professionnelle très développée et un enseignement largement différencié, en particulier au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Au terme de leur scolarité primaire, généralement à l'âge de 10 ans, les élèves entrent soit dans un établissement d'enseignement classique du premier cycle du secondaire (*Allgemein bildende höhere Schule – Unterstufe, AHS-U*) soit dans un établissement d'enseignement secondaire général (*Mittelschule, MS*), autrefois appelé « nouvelle école secondaire » (*Neue Mittelschule, NMS*).

La nouvelle école secondaire (NMS), introduite à titre expérimental en 2008, était conçue à l'origine comme une école polyvalente accueillant tous les élèves de 10 à 14 ans (de la 5<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> année de scolarité) et permettant de reculer le moment de l'orientation. Si l'intention initiale était de réunir ainsi, dans cette nouvelle école, les deux filières qui existaient jusque-là au premier cycle du secondaire, celles-ci ont continué de coexister en vertu d'un consensus entre les forces politiques. Quoiqu'il en soit, la NMS (ou MS comme on l'appelle désormais), depuis sa création, est devenue en Autriche la voie normale pour le premier cycle du secondaire, les élèves y étant admis à la sortie du primaire sans aucun autre prérequis. Après une expérimentation réalisée dans plusieurs établissements pilotes en 2019-20, son modèle pédagogique a évolué à partir de la rentrée suivante, justifiant un changement de nom (*Mittelschule, MS*). Les modifications apportées ont concerné, entre autres, le système de notation, les cours de soutien et le regroupement des élèves.

Pivot de la réforme initiale, la NMS/MS suit un programme d'enseignement analogue à celui de l'autre filière du premier cycle du secondaire (AHS-U), mais ses buts éducatifs sont différents. Autrefois répartis en différents groupes selon leur niveau dans les matières principales, les élèves sont évalués selon une échelle de notation différente en fonction de leurs résultats en 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> année depuis le passage au nouveau système. La réforme NMS/MS a également introduit de nouvelles méthodes pédagogiques, et notamment une individualisation plus poussée de l'apprentissage, qui repose aussi davantage sur des projets, en particulier dans les matières principales. La réforme visait en outre à ouvrir de plus larges horizons aux élèves, et en premier lieu à les aider à poursuivre leur scolarité dans un établissement d'enseignement général du deuxième cycle du secondaire (*Allgemein bildende höhere Schule – Oberstufe, AHS-O*) pour y décrocher un diplôme de fin d'études (Matura).

L'introduction de la NMS s'est accompagnée d'un programme d'évaluation, quoique celui-ci n'ait pas été conservé au-delà de la phase initiale de la réforme. Il ressort de cette évaluation que la réforme a eu des effets positifs faibles à relativement forts sur la qualité de l'enseignement, l'accompagnement des élèves et le climat pédagogique, mais pas nécessairement sur les résultats d'apprentissage. Ces effets étaient plus marqués dans les établissements scolaires qui ont appliqué cette réforme de façon plus rigoureuse (Eder et al., 2015<sup>[86]</sup>).

#### Communauté flamande de Belgique

En Communauté flamande de Belgique, l'orientation des élèves intervenait relativement tôt, entre 12 et 14 ans. L'enseignement secondaire se subdivise en trois degrés et les parcours proposés à chacun de ces degrés sont de plus en plus spécialisés. Si les étudiants peuvent passer de la filière professionnelle à la filière générale, cela se produit rarement au cours du deuxième cycle du secondaire. Les transferts vers des établissements ou des formations à caractère moins général sont en revanche fréquents (on parle de « système en cascade »).

Pour retarder l'orientation jusqu'à l'âge de 14 ans et atténuer les effets négatifs d'une répartition précoce des élèves au cours du secondaire, la Communauté flamande de Belgique a mis en œuvre une réforme de la législation destinée à moderniser l'enseignement secondaire. Cette modernisation a coïncidé avec l'introduction de nouveaux objectifs d'apprentissage en ce qui concerne le premier cycle du secondaire, pour lequel le Parlement flamand a défini et approuvé un cadre en 2018. C'est ainsi que, depuis le 1er septembre 2019, de nouveaux objectifs, clairs et concrets, s'appliquent à l'enseignement obligatoire du premier degré du secondaire.

Le Parlement flamand a défini et approuvé un cadre réglementaire pour la modernisation de la structure et de l'organisation de l'enseignement secondaire. Ce cadre fixe ainsi les nouvelles conditions d'admission, les diplômes et l'offre pédagogique au premier degré du secondaire. Un tableau de correspondance et un ensemble de règles accompagnant le nouveau programme ont permis aux conseils d'établissement de se préparer à la modernisation de l'enseignement secondaire et de définir la place de leur établissement dans ce nouveau contexte. La modernisation de l'enseignement secondaire a débuté le 1er septembre 2019, ce qui a laissé aux établissements le temps nécessaire pour s'y préparer. Les grandes réformes de l'enseignement obligatoire contribuent à faire évoluer différentes considérations stratégiques : la rationalisation de l'offre au niveau secondaire, la clarification de la finalité des cursus (préparation aux études supérieures ou à une entrée directe dans la vie active), la réforme des programmes par la définition de nouveaux objectifs d'apprentissage, la formation et le statut professionnel des enseignants. Elles sont actuellement mises en œuvre de manière progressive. La modernisation de l'enseignement secondaire à travers le redécoupage des domaines d'études, la redéfinition de la finalité de chaque cursus et l'introduction de nouveaux programmes, n'a débuté qu'à la rentrée 2019 pour s'achever normalement au cours de l'année scolaire 2025-26. La mise en place des nouveaux objectifs d'apprentissage de la première année du deuxième degré de l'enseignement secondaire (première année du deuxième cycle de l'enseignement secondaire) n'est intervenue qu'à la rentrée 2021.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>; BMBWF (2020<sup>[87]</sup>), *Die Mittelschule.. Änderungen ab dem Schuljahr 2020/21 im Überblick*, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Vienna, [https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:7b6de1bc-36c1-4b54-88f0-7683120238d0/mittelschule\\_2020.pdf](https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:7b6de1bc-36c1-4b54-88f0-7683120238d0/mittelschule_2020.pdf) (consulté le 13 janvier 2022) ; OCDE (2019<sup>[88]</sup>), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>.

## Adapter les réseaux scolaires à l'évolution des attentes

L'évolution de la démographie et les mutations économiques et sociales ont imposé aux pays d'adapter l'organisation de leur infrastructure scolaire et de leurs services éducatifs. Les régions rurales ont perdu des habitants au cours des 15 dernières années dans la plupart des pays de l'OCDE, sous l'effet des gains de productivité agricole, des économies d'agglomération, de la baisse de la fécondité et de l'accélération de l'exode rural. En raison de l'évolution asymétrique de la démographie, de nombreux systèmes éducatifs se trouvent confrontés tout à la fois à des capacités excédentaires qu'ils ne peuvent plus entretenir en zone rurale et à la nécessité d'étoffer l'offre scolaire dans les grandes villes. Si toutes les zones rurales ne se ressemblent pas, et si certaines des difficultés auxquelles elles se heurtent se rencontrent aussi en zone urbaine, la diminution des effectifs, le manque de personnel enseignant et la proportion relativement importante d'élèves défavorisés font qu'il devient parfois difficile de dispenser un enseignement de qualité dans certains environnements ruraux.

Adapter le réseau scolaire (autrement dit l'emplacement, la taille et la structure de son infrastructure physique, l'utilisation des installations et la répartition des services entre les sites) dans les régions où la demande diminue est ainsi devenu un problème crucial pour des systèmes d'enseignement soucieux de

gagner en efficience afin de libérer des ressources qu'ils pourront consacrer à améliorer le niveau des élèves (OCDE, 2018<sub>[63]</sub> ; Echazarra et Radinger, 2019<sub>[89]</sub> ; OCDE, 2021<sub>[90]</sub>).

### ***Les petits établissements, en dépit de leurs avantages, peuvent faire obstacle à une organisation efficiente de l'enseignement...***

La structure du réseau scolaire a une incidence significative sur les ressources nécessaires au fonctionnement de ce réseau et à l'entretien des équipements. Il n'existe aucun consensus au sujet des éléments qui déterminent la taille (grande, moyenne, petite) d'un établissement dans un contexte donné. Quelle que soit la limite fixée, il ressort de recherches menées dans différents pays que des économies d'échelle significatives peuvent être réalisées si l'on accroît le nombre d'élèves accueillis par un établissement, jusqu'à un certain niveau du moins, après quoi ces économies s'amointrissent ou même s'inversent (Andrews, Duncombe et Yinger, 2002<sub>[91]</sub> ; Falch, Rønning et Strøm, 2008<sub>[92]</sub>).

Les grands établissements peuvent diminuer leurs dépenses par élève jusqu'à un certain point en réduisant leurs coûts fixes (gestion administrative, fonctionnement et entretien des équipements, par exemple). De plus, ils sont mieux à même d'accueillir dans chaque classe le maximum d'élèves autorisé. Il semblerait toutefois que les dépenses aient tendance à augmenter une fois que l'on dépasse un certain seuil et que les établissements de très grande taille connaissent leurs propres problèmes, dont une plus grande complexité organisationnelle (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

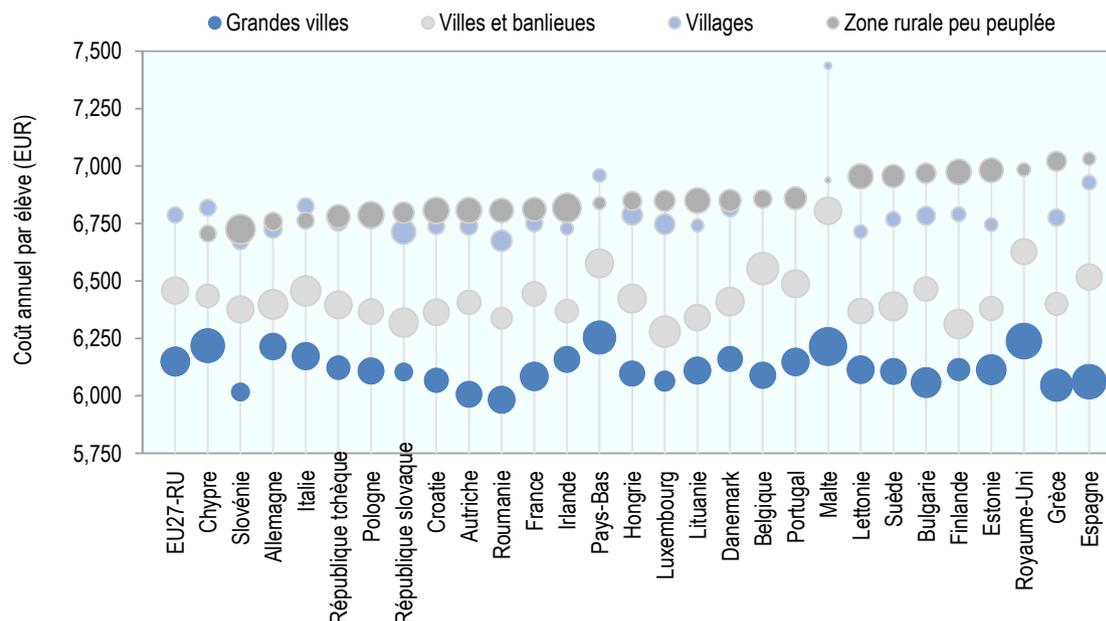
En ce qui concerne le vécu des élèves et des enseignants, la taille d'un établissement a ses avantages et ses inconvénients. Les petites structures ont souvent plus de mal à offrir un large choix pédagogique aux élèves, à recruter des enseignants dans certaines spécialités, ainsi qu'à disposer d'installations et d'équipements de qualité. Elles sont en revanche avantagées à d'autres points de vue. On considère en effet qu'elles permettent de meilleures interactions entre le personnel, les parents et les élèves, qu'elles favorisent le sentiment d'appartenance et facilitent les échanges entre les élèves d'âges différents (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>). Le nombre relativement faible d'élèves présents dans chaque classe, souvent constaté dans les petits établissements, permet sans doute aux enseignants de consacrer davantage d'attention à chacun et de personnaliser leurs cours en conséquence, et l'on sait combien cette pratique est profitable aux plus jeunes et aux enfants issus de milieux socioéconomiques modestes (Piketty, 2004<sub>[93]</sub>).

### ***... d'où l'importance d'une gestion efficace des réseaux d'établissements scolaires ruraux***

L'un des principaux obstacles au fonctionnement efficient des écoles en zones rurales tient précisément à leur petite taille et à la faible densité de population alentour. Du fait, entre autres, de cette taille restreinte et du déclin démographique, ces établissements tendent à avoir des classes moins nombreuses et moins d'élèves par enseignant que dans les villes, ce qui peut peser lourdement sur les finances publiques (OCDE, 2018<sub>[63]</sub> ; Echazarra et Radinger, 2019<sub>[89]</sub> ; OCDE, 2021<sub>[90]</sub>). Si l'on se réfère aux données du PISA 2018, par rapport aux établissements des zones urbaines, le nombre d'élèves par enseignant et la taille des classes sont généralement inférieurs en zone rurale dans l'enseignement secondaire, dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2021<sub>[90]</sub>).<sup>1</sup> On retrouve les mêmes caractéristiques, souvent plus accentuées, dans l'enseignement primaire (OCDE, 2018<sub>[63]</sub>).

D'après un récent rapport de l'OCDE donnant une estimation du coût et de l'éloignement (géographique) des services d'éducation et de santé dans les zones rurales, en Europe, le coût de l'enseignement par élève est supérieur de 20 % (720 EUR) dans les campagnes faiblement peuplées par rapport aux villes en ce qui concerne les écoles primaires et de 11 % (681 EUR) en ce qui concerne les établissements du secondaire (Graphique 4.10). Cet écart de coût peut être supérieur à 40 % au primaire en Estonie, en Finlande et en Lettonie, et 16 % au secondaire en Espagne et en Grèce (OCDE/CE-CCR, 2021<sub>[94]</sub>).

**Graphique 4.10. Coût annuel par élève du secondaire (estimation), par pays et degré d'urbanisation, UE27+R.-U. (2011)**



Note : Les disques sont proportionnels à la population concernée.

Source : OCDE (2021<sup>[94]</sup>), *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4ab69cf3-en>, Graphique 3.18.

### ***Des stratégies très diverses peuvent être mises en œuvre pour s'attaquer aux manques d'efficacité dans les réseaux d'établissements, qui exigent toutes de savoir concilier judicieusement coût et accès***

La conduite adoptée face au manque d'efficacité dans les réseaux scolaires et à la baisse des effectifs d'élèves consiste d'ordinaire à opérer une concentration, c'est-à-dire à fermer certains établissements et à transférer leurs élèves vers d'autres, situés à proximité. Cependant, la liste des stratégies permettant de rationaliser ces réseaux va désormais bien au-delà des regroupements ou des fermetures d'établissements considérés par beaucoup comme des solutions de dernier recours compte tenu des fortes répercussions sur le quotidien des élèves et sur les collectivités (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Mettre en place des infrastructures scolaires qui offrent à tous un espace d'apprentissage adapté et en assurer le fonctionnement est une condition fondamentale à l'équité et à la qualité du système d'enseignement. Il est essentiel à cet égard de prêter attention à la couverture géographique des réseaux scolaires et à la proximité des services éducatifs par rapport au domicile des élèves, car un éloignement excessif et/ou l'absence de transports adaptés peuvent nuire à la fois à l'assiduité et aux résultats. Les pays peuvent par conséquent envisager diverses stratégies pour rationaliser l'organisation du réseau scolaire, par exemple repenser l'organisation et la répartition des services éducatifs entre les différents établissements, encourager les prestataires à coopérer et à mutualiser leurs moyens, créer des regroupements scolaires et amorcer des concentrations d'établissements (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

L'OCDE a procédé, pour les 27 pays de l'UE et le Royaume-Uni, à des simulations qui soulignent l'urgence d'une gestion efficace du réseau scolaire et les difficultés qu'elle soulève s'agissant de maîtriser les coûts tout en veillant à l'accessibilité des services. Dans ces pays, même en adaptant le réseau scolaire à

l'évolution de la demande d'ici 2035, le coût par élève dans les zones rurales faiblement peuplées devrait augmenter de 3 % environ en moyenne, tandis que l'éloignement des établissements devrait s'accroître partout sauf en ville, et tout particulièrement dans les villages (OCDE/CE-CCR, 2021<sup>[94]</sup>). De nombreux systèmes d'enseignement se trouvent ainsi mis au défi d'encourager une organisation rationnelle du réseau scolaire sans méconnaître que dispenser une instruction de qualité dans des petits établissements demande davantage de ressources et qu'un soutien approprié doit être apporté à ces établissements, notamment lorsque les concentrations ne sont pas envisageables (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

*Qualité, équité et bien-être doivent être les principes directeurs des réformes du réseau scolaire, réformes qui pourront varier selon le niveau d'enseignement et exiger le concours et le contrôle de la collectivité*

Quelle que soit la stratégie choisie, la qualité de l'enseignement, l'équité et le bien-être des élèves doivent être les maîtres-mots de toute réforme du réseau scolaire. Si les concentrations, par exemple, peuvent permettre aux élèves de recevoir une meilleure instruction et aux enseignants de mieux se perfectionner, elles peuvent aussi imposer des trajets excessivement longs. Pour que l'intérêt éducatif des élèves soit au cœur des réformes du réseau scolaire, les pays doivent avoir conscience des limites inhérentes à la fusion d'établissements et veiller en priorité à ce que les enfants, les plus jeunes en particulier, n'aient pas trop de distance à parcourir pour se rendre en cours. Cela étant, le programme d'enseignement secondaire, plus spécialisé que celui du primaire, est souvent impossible à appliquer à l'échelle d'un établissement rural ordinaire. En d'autres termes, si l'optimisation des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et des écoles primaires peut avoir des limites, les concentrations d'établissements se justifient davantage dans l'enseignement secondaire (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Comme pour tout projet de réforme d'envergure, la réorganisation du réseau scolaire devrait être précédée d'une consultation systématique des principales parties prenantes et se faire avec leur concours (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>). Cela peut permettre de prévenir les conflits, d'apporter des solutions adaptées aux besoins des collectivités locales et de s'assurer que les parties prenantes sont disposées à mettre en œuvre la réforme et possèdent bien les outils nécessaires pour lui donner effet comme prévu (Viennet et Pont, 2017<sup>[95]</sup>). Il convient que les pouvoirs publics mettent la main à la pâte en veillant à faire le maximum de transparence, en expliquant clairement l'intérêt éducatif des réformes envisagées et en montrant quels bénéfices tangibles celles-ci apporteront aux élèves (Burns et Köster, 2016<sup>[96]</sup>). Des orientations émanant de l'administration centrale quant au moment opportun et aux modalités à choisir pour mener à bien les consultations peuvent être d'une aide précieuse aux autorités locales et permettre d'ajuster les attentes des différentes parties intéressées (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Pour que les réformes profitent à tous les élèves, quels que soient leur milieu et leurs besoins, il importe également que les autorités en discernent à l'avance les conséquences possibles sur l'équité et le bien-être de groupes précis de manière à pouvoir faire le nécessaire pour y remédier. Le suivi constant des effets sur l'équité devrait être intégré dès l'origine à la planification et à la conception des réformes. Il conviendrait en parallèle de consulter les représentants des groupes vulnérables et de les associer aux étapes clés de la préparation et de la mise en œuvre des réformes envisagées. Si les autorités devraient s'inspirer d'autres pays ayant réformé leur réseau scolaire, réaliser des évaluations et en communiquer les résultats au niveau infrasytémique peut aussi être un moyen de favoriser l'apprentissage à l'échelle de tout le système et d'obtenir des renseignements fiables sur les effets de l'adaptation du réseau scolaire sur les élèves (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

*La mutualisation des ressources et la coopération peuvent générer économies d'échelle et gains d'efficience*

La coopération et la mutualisation de ressources entre établissements d'enseignement peuvent, dans bien des cas, permettre aux plus petites structures de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficience

tandis que le nombre, la taille et la distribution des écoles demeurent identiques (Encadré 4.11). Elles peuvent consister, par exemple, à se répartir des services spécifiques ou des enseignements de spécialité ; à mettre en commun le personnel, les installations et l'infrastructure d'arrière-plan ; à grouper les achats de matériel ou de services ; à coordonner le transport des élèves ; et à organiser ensemble les activités de perfectionnement professionnel des enseignants. Au-delà des économies d'échelle, la mise en commun des ressources et la collaboration peuvent aussi aider les petits établissements scolaires à élargir leur offre éducative et la qualité de l'instruction dispensée (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Le succès d'une telle coopération dépend d'un certain nombre de conditions. L'éloignement et le manque de confiance entre les dirigeants et le personnel – à plus forte raison lorsque les établissements se disputent un même public – peuvent faire obstacle au partage des ressources. En revanche, des objectifs clairement définis et la mise en avant des avantages que chaque partie retirera pourront servir de base à une collaboration durable (Muijs, 2015<sup>[97]</sup>). Il convient d'autre part que les pouvoirs publics encouragent les petits établissements scolaires à collaborer et s'attachent à lever les obstacles et supprimer tout ce qui pourrait les en dissuader.

### Encadré 4.11. Corriger les manques d'efficience dans les réseaux scolaires : exemples de coopération et de mutualisation des ressources en Communauté flamande de Belgique et en Espagne

En **Communauté flamande de Belgique**, le ministère de l'Éducation a mis en place un dispositif pour encourager les établissements scolaires à collaborer entre eux avec la création d'associations (*scholengemeenschappen*), dans l'enseignement secondaire tout d'abord, à partir de 1999, puis dans l'enseignement primaire également, depuis 2003. Ces associations prennent la forme de partenariats entre des établissements d'un même secteur géographique, avec un nombre moyen de participants compris entre 6 et 12. En ce qui concerne plus particulièrement le second degré, l'un des objectifs premiers du dispositif était de permettre aux établissements d'utiliser leurs ressources de façon plus efficiente et d'élargir leur offre pédagogique grâce à une coopération et une coordination plus poussées. L'adhésion à ces associations se fait sur la base du volontariat. Pour encourager la collaboration dans un système qui fait la part belle à l'autonomie et à la mise en concurrence des établissements, le ministère fournit du personnel et d'autres ressources supplémentaires dont les membres de l'association déterminent ensemble l'emploi qu'ils en feront. Les associations qui ont le mieux réussi ont aussi gagné en efficacité et en efficience grâce à l'utilisation de systèmes communs de recrutement et d'évaluation du personnel qui a permis d'alléger la charge de travail administratif des chefs d'établissement, lesquels ont ainsi pu se consacrer davantage à leur rôle pédagogique. Il ressort d'autre part des évaluations des associations du second degré que les membres de beaucoup d'entre elles ont défini des politiques concertées de gestion des effectifs qui facilitent la mise en commun du personnel.

L'**Espagne** fournit un autre exemple de coopération et de mise en commun des ressources entre les établissements. Dans ce pays, les partenariats entre établissements ruraux (*Colegios Rurales Agrupados*, CRA) ont permis aux petites structures de faire face aux problèmes de ressources rencontrés à partir de la fin des années 1980. Les établissements participants, répartis entre plusieurs communes, mettent en commun des enseignants itinérants, du matériel pédagogique ou des activités périscolaires et organisent à intervalles réguliers des réunions de coordination entre les équipes enseignantes. En Catalogne, une des communautés autonomes du pays, les établissements scolaires collaborent entre eux dans le cadre de Zones d'éducation rurale (*Zona Escolar Rural*, ZER), autour d'un projet pédagogique et d'un programme d'instruction communs. La coordination à l'échelle de chaque zone est confiée à une équipe de direction, formée d'un chef d'établissement, d'un responsable pédagogique et d'un secrétaire, qui consacrent 25 heures hebdomadaires à cette activité. Il existe dans chaque ZER un conseil scolaire au sein duquel sont représentés les chefs d'établissement, les enseignants, le personnel administratif, les parents d'élèves et les communes. Un minimum de trois professeurs itinérants dessert les établissements d'une zone donnée pour y enseigner une langue étrangère, la musique et le sport. Les grandes ZER, qui réunissent sept établissements sinon davantage, embauchent un quatrième professeur itinérant pour répondre à des besoins éducatifs particuliers.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en> ; Ares Abalde, M. (2014<sup>[98]</sup>), « School Size Policies: A Literature Review », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 106, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt472ddkij-en>.

*Réunir les établissements scolaires sous une direction commune peut aussi être bénéfique à l'efficacité et à la qualité tout en permettant de conserver un maillage étroit du réseau scolaire*

La coopération entre les établissements scolaires peut prendre différentes formes, avec un caractère plus ou moins officiel, une durée plus ou moins longue et une portée plus ou moins grande. Correctement gérée, la création de regroupements scolaires dotés d'une gestion administrative commune peut aussi apporter des améliorations significatives sur les plans de l'efficacité et de la qualité de l'enseignement dispensé sans diminuer la couverture géographique du réseau scolaire. Les regroupements scolaires devraient être considérés comme un bon moyen de pallier certains inconvénients des établissements de petite taille sans qu'il soit nécessaire de les fermer. Compte tenu de leur complexité, la mise en place d'une équipe de direction centralisée et l'élaboration d'un budget pour des établissements répartis sur plusieurs sites exigent toutefois que l'on prête attention au renforcement des capacités de la direction pédagogique et administrative, et éventuellement à la mise en place de structures de direction décentralisées. La **Colombie** et le **Portugal** sont deux pays à avoir mis en œuvre des réformes de grande envergure qui ont consisté à placer plusieurs établissements sous une direction commune pour former des regroupements scolaires (Encadré 4.12) (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

### Encadré 4.12. Corriger les manques d'efficacité dans les réseaux scolaires : exemples des regroupements scolaires en Colombie et au Portugal

En **Colombie**, le ministère de l'Éducation a encouragé le rapprochement d'établissements scolaires situés à proximité les uns des autres dans l'objectif d'offrir à tous les élèves la possibilité de suivre leur scolarité au sein d'un seul et unique regroupement d'établissements, de faciliter le passage d'un cycle au suivant et de lutter contre l'abandon. Depuis 2002, les établissements scolaires, et notamment ceux du secteur public, sont organisés en regroupements dans lesquels l'enseignement est dispensé sur plusieurs sites. Le site principal accueille tous les niveaux de la scolarité obligatoire. Les autres sites n'en accueillent qu'une partie. Un regroupement scolaire s'organise autour d'un site principal et de plusieurs annexes. Il ressort d'études qualitatives que cette réorganisation des établissements scolaires a permis aux petites structures rurales d'accéder à diverses ressources et infrastructures pédagogiques (bibliothèque, laboratoire informatique et installations sportives, par exemple) et facilité le passage des élèves vers les classes supérieures, quoique son effet sur les redoublements et l'abandon soit plus nuancé.

Le **Portugal** a réformé son réseau d'écoles à partir de 2005 pour remédier au manque d'efficacité et corriger des inégalités criantes entre les régions. En l'espace d'une dizaine d'années, les autorités compétentes ont fermé 47 % des établissements scolaires publics du pays, des écoles primaires rurales pour la plupart, tout en investissant dans la création de nouvelles infrastructures, les transports et les activités périscolaires. Dans le cadre du processus de concentration, la quasi-totalité des établissements publics (98 %) ont été organisés en regroupements dotés d'une administration unique. Ces regroupements comprennent habituellement des écoles maternelles, des écoles primaires et des établissements d'enseignement secondaire. S'ils sont formés de 4 à 7 établissements en règle générale, le nombre de membres est compris entre 2 et 28. La direction de chaque regroupement est confiée à un chef d'établissement, secondé de plusieurs adjoints et de coordonnateurs, et à des conseils d'établissement. Les conseils d'établissement sont composés d'un conseil général (formé des représentants élus des enseignants et des parents d'élèves, ainsi que de représentants des autorités municipales et des partenaires locaux) auquel s'ajoute un conseil pédagogique où siègent des coordonnateurs pédagogiques désignés par le responsable du regroupement (par exemple les responsables de l'enseignement préscolaire, de l'enseignement primaire, des mathématiques, des langues, des arts, des sports, de l'inclusivité). La constitution des regroupements, qui devait contrebalancer en partie le préjudice causé par les fermetures d'établissements, a permis de rationaliser l'emploi des ressources et de faciliter la progression des élèves de classe en classe au cours des années de leur scolarité obligatoire. La réorganisation du réseau scolaire passe aussi pour avoir rompu l'isolement des enseignants travaillant en zone rurale, élargi l'offre pédagogique accessible aux élèves défavorisés dans les régions reculées et favorisé la collaboration entre le ministère de l'Éducation, les communes, les établissements scolaires et les autres parties prenantes.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>.

*Adopter une approche « modulaire » est une autre option possible pour organiser les réseaux scolaires de manière efficiente*

Encourager une conception « modulaire » du réseau scolaire et de l'offre éducative peut élargir la palette de stratégies flexibles à mettre en œuvre pour parvenir à une organisation efficiente. Cela suppose de ne plus considérer les établissements scolaires dans leur globalité, mais chacun des services qu'ils proposent et de voir s'il y est possible d'en améliorer la répartition entre les établissements. Une certaine souplesse

dans la combinaison des différentes classes au sein d'un même établissement peut faciliter l'adaptation du réseau scolaire à l'évolution de la demande, particulièrement lorsque la pression n'est pas la même aux différents niveaux d'enseignement. La promotion de ces approches modulaires devrait également amener à se demander quels sont les niveaux d'enseignement qui peuvent être proposés à l'échelon local et quels sont ceux qui devraient au contraire être davantage centralisés (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

L'**Estonie**, par exemple, a fait le choix d'une séparation plus distincte entre l'enseignement général du deuxième cycle du secondaire et l'enseignement élémentaire. L'objectif était de renforcer le deuxième cycle du secondaire tout en conservant à peu près intact le réseau des établissements du premier cycle. En parallèle à la construction d'établissements centralisés pour le deuxième cycle du secondaire, les autorités ont donc voulu inciter les administrations municipales à réfléchir aux niveaux d'instruction qu'elles sont en mesure d'assurer correctement à leur échelle (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

### *La concentration du réseau scolaire peut venir en complément d'autres stratégies de réforme*

Nonobstant les nombreuses promesses de la mutualisation des ressources et de la création de regroupements, les systèmes dotés d'un réseau scolaire fragmenté devraient en complément inciter les petits établissements à se regrouper. La concentration peut générer des économies dans la durée à travers l'augmentation de la taille moyenne des établissements et la diminution des dépenses fixes rapportées au nombre d'élèves. Lorsqu'ils envisagent une concentration de leur réseau scolaire, les pays doivent cependant sopeser avec soin les avantages économiques attendus et les coûts non négligeables induits par l'opération, les dépenses publiques et privées occasionnées par l'allongement des distances de déplacement et les conséquences sociales et économiques pour les collectivités avoisinantes (départ des familles ou évolution des prix de l'immobilier, par exemple). Une organisation adéquate des transports (qui exige généralement des investissements importants) doit être mise en place lorsque les élèves sont redirigés vers des établissements plus lointains. La concentration peut aussi réduire la diversité des établissements et laisser aux parents un moindre choix en termes de prestataires et d'offre pédagogique (Gronberg et al., 2015<sup>[99]</sup>).

D'après les éléments dont on dispose, il semble que les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés soient particulièrement pénalisés par les fermetures d'établissements scolaires, les conséquences à long terme étant cependant moindres si un autre établissement public situé à une distance raisonnable est en mesure de les accueillir (Humlum et Smith, 2015<sup>[100]</sup>). Pour atténuer les éventuels effets négatifs, le processus de transition doit être aussi lisse que possible, de manière à ce que les élèves s'adaptent en douceur à leur nouvel environnement (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

Les pays qui optent pour une concentration peuvent envisager de combiner différentes interventions, et notamment d'avoir recours à des incitations financières et à des aides directes pour accompagner les fermetures d'établissements. Les incitations financières, sous forme par exemple d'une allocation par élève dont le montant est déterminé de manière centralisée, peuvent dissuader très efficacement de maintenir des petites structures compte tenu de leurs coûts fixes par élève relativement élevés. Ces mesures doivent être définies avec soin pour s'adresser aux niveaux et secteurs dans lesquels la concentration apportera les avantages les plus nets, des précautions étant prises pour protéger les établissements qui ne peuvent ou ne doivent pas fermer (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

La concentration peut encore être encouragée par d'autres moyens, par exemple par un élargissement des bassins scolaires. Des outils de pilotage, comme la détermination d'effectifs minimums par établissement et par classe, sont de nature à encourager une organisation plus efficiente de l'enseignement. Cependant, eu égard à la diversité des réalités locales, il est important de garder à l'esprit qu'il n'existe aucune solution « tout-terrain » en ce qui concerne la taille et la répartition des établissements. Pour tenir compte des particularités, les autorités peuvent accorder des dérogations aux règles établies en ce qui concerne les effectifs minimums dans le cas d'établissements identifiés comme

devant relever d'un statut particulier puisque leur fermeture serait préjudiciable aux élèves. D'une manière générale, il convient de veiller à donner des incitations claires et à utiliser des outils qui soient complémentaires et non pas contradictoires (Duncombe et Yinger, 2007<sup>[101]</sup>).

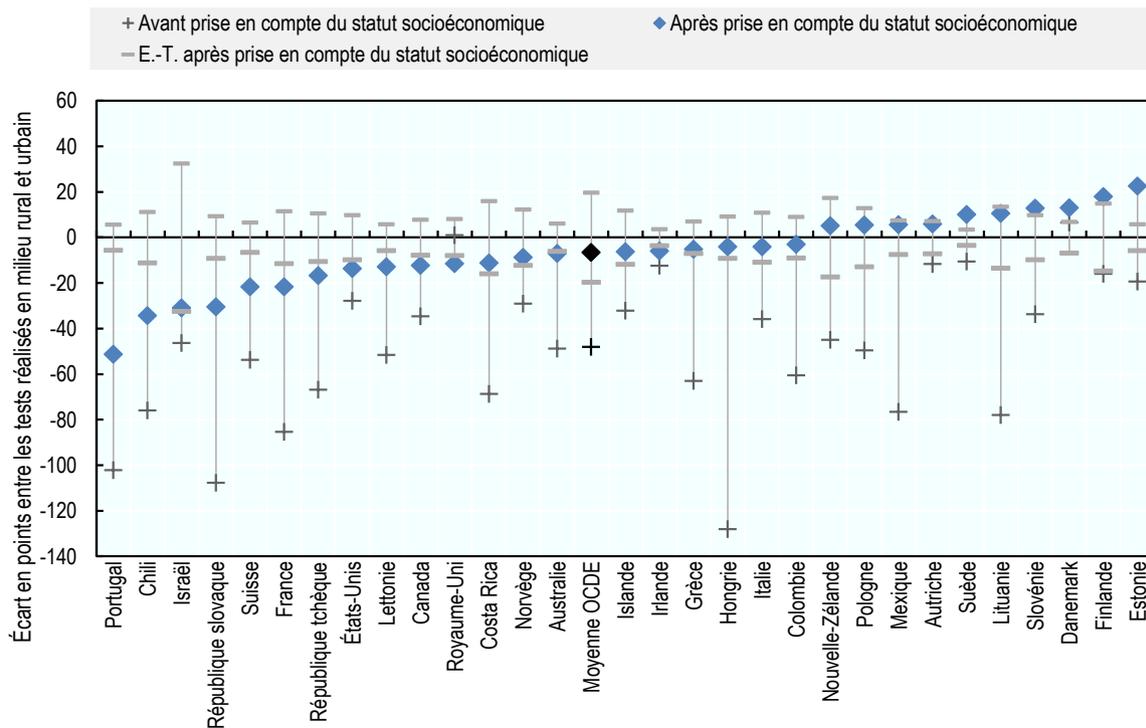
***Cela étant, la marge de manœuvre est souvent limitée pour ce qui est de réformer le réseau scolaire dans les zones isolées...***

Aux difficultés propres aux établissements scolaires de petite taille s'ajoutent, dans bien des zones rurales, celles inhérentes à l'isolement géographique. Dans les régions reculées, en particulier, l'éloignement est un frein à l'application de stratégies visant à rationaliser le réseau scolaire par la coopération entre établissements, la création de regroupements ou les concentrations. Pour garantir néanmoins une instruction de qualité aux élèves dans ces secteurs, les autorités peuvent recourir à diverses solutions qui permettront de pallier les difficultés spécifiques aux établissements des zones isolées sans modifier la structure du réseau scolaire (OCDE, 2018<sup>[63]</sup> ; Echazarra et Radinger, 2019<sup>[89]</sup>).

Les projections récentes de l'OCDE sur le coût et l'accessibilité de l'enseignement dans les zones rurales montrent une fois encore qu'il faut des stratégies complémentaires pour assurer une offre d'enseignement équitable à tous les enfants – à commencer par ceux des régions isolées – sachant que certains établissements doivent rester ouverts malgré des effectifs insuffisants pour garantir à chacun la possibilité de s'instruire. D'après les estimations présentées par l'Organisation dans son rapport, le temps moyen de trajet des élèves est quatre à cinq fois plus important dans les campagnes faiblement peuplées qu'en ville (OCDE/CE-CCR, 2021<sup>[94]</sup>).

Ces stratégies complémentaires peuvent s'avérer déterminantes pour réduire les écarts entre les élèves des villes et ceux des campagnes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les seconds sont en effet systématiquement en retard sur les premiers au regard des résultats scolaires et du niveau d'instruction (Echazarra et Radinger, 2019<sup>[89]</sup>). Lors du PISA 2018, les jeunes de 15 ans scolarisés en ville dans les pays de l'OCDE ont obtenu des résultats supérieurs de 48 points, en moyenne, à ceux de leurs camarades scolarisés en zone rurale. Cet écart équivaut à plus d'une année de scolarité, même si les différences de profil socioéconomique tendent à l'expliquer (OCDE, 2021<sup>[90]</sup>). Bien que l'on manque de données sur le sujet, il est probable que la pandémie de COVID-19 et les dispositions prises pour assurer la continuité pédagogique grâce à l'enseignement à distance n'ont pas eu les mêmes conséquences sur les uns et les autres.

Graphique 4.11. Le fossé ville-campagne : résultats en lecture des élèves du secondaire (2018)



Note : Les résultats ont été obtenus à l'aide de modèles de régression linéaire. E.-T. = Erreur-type.

Source : OCDE (2021<sup>[90]</sup>), *Delivering Quality Education and Health Care to All: Preparing Regions for Demographic Change*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/83025c02-en>, Graphique 3.10.

### **... d'où la nécessité de recourir à des stratégies complémentaires pour corriger les inégalités au regard des possibilités d'instruction qui pénalisent les élèves des zones rurales et isolées**

Il peut être très difficile de faire en sorte que tous les établissements scolaires dispensent une instruction de qualité, quelle que soit leur situation géographique. Néanmoins, des pratiques innovantes existent pour réduire les écarts entre ville et campagne dans le domaine de l'enseignement comme : le recrutement d'enseignants du cru dans une démarche « d'autosuffisance », la création de réseaux de formation professionnelle entre établissements ruraux, ou l'utilisation des nouvelles technologies d'enseignement à distance, conjuguées au développement des capacités et des moyens disponibles à l'échelon local (Sipple et Brent, 2015<sup>[102]</sup> ; Echazarra et Radinger, 2019<sup>[89]</sup>).

Le coût unitaire d'un enseignement de qualité étant plus élevé dans les zones rurales, certains pays assurent un financement spécial aux petits établissements des régions reculées. Des programmes ciblés ont permis de financer la formation des enseignants et la collaboration entre ces établissements et contribué à étoffer l'offre de transport là où la distance nuit considérablement à l'assiduité des élèves. Par exemple, le **Danemark** a augmenté le soutien financier qu'il octroie aux établissements scolaires de petite taille des territoires insulaires de manière à maintenir un enseignement de qualité dans ces territoires. Le **Chili** et la **Colombie** ont eux aussi pris des moyens pour traiter les problèmes touchant à la qualité de l'enseignement dans les zones rurales (Encadré 4.13) (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

La poursuite d'études au-delà de l'enseignement secondaire pose parfois de sérieuses difficultés aux jeunes de ces régions qui, souvent, n'ont pas d'ambitions particulières et doivent surmonter des obstacles

financiers, matériels et personnels considérables à mesure qu'ils avancent dans les études. À l'occasion du PISA 2018, il est apparu que, dans les pays de l'OCDE, les élèves scolarisés en milieu rural étaient, en moyenne, moitié moins nombreux que ceux scolarisés en ville à envisager obtenir un jour un diplôme universitaire (OCDE, 2021<sup>[90]</sup>). Les pays doivent par conséquent veiller à ce que les aides apportées soient à la hauteur des besoins – bourses, allocations, soutien socioaffectif, orientation, logement, par exemple (OCDE, 2018<sup>[63]</sup>).

#### Encadré 4.13. Exemple d'appui ciblé aux écoles rurales : Chili et Colombie

Au **Chili**, un programme en faveur de l'enseignement élémentaire en zone rurale (*Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación para las Escuelas Básicas Rurales*), mis en place en 1992, assure une assistance technique aux établissements scolaires de ces régions. À l'origine, ce programme recouvrait la fourniture de matériel pédagogique, l'organisation de formations et d'activités de développement professionnel à destination des enseignants et l'adaptation des programmes aux spécificités rurales. Il a d'autre part amené la création de réseaux d'écoles rurales (*microcentros rurales*), toujours en activité, qui offrent aux enseignants un espace où se rencontrer régulièrement pour collaborer à l'organisation des cours et aux évaluations.

De même, en **Colombie**, un programme d'enseignement en zone rurale (*Programa de Educación Rural*, PER), appliqué entre 2002 et 2015, a visé à favoriser l'accès à un enseignement de qualité, lutter contre l'abandon scolaire et rendre l'instruction plus facilement adaptables aux besoins des élèves. Le programme s'inscrivait dans une démarche pluridimensionnelle qui misait sur l'utilisation de modèles pédagogiques souples et de supports d'enseignement conçus pour les écoles rurales, la formation des enseignants et le renforcement des capacités des administrations locales de l'éducation intéressées. Des stratégies complémentaires ont été axées sur l'amélioration des compétences élémentaires en langue et en mathématiques au primaire ainsi que sur l'enseignement de l'anglais. Une étude d'impact a révélé des effets positifs nets sur l'efficacité (taux d'abandon, taux de passage en classe supérieure et taux d'échec) et sur la qualité (résultats obtenus à une évaluation normalisée en langue) dans les établissements où le programme a été appliqué.

Source : OCDE (2018<sup>[63]</sup>), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, Éditions OCDE, Paris ; <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306707-en>; Echazarra and Radinger (2019<sup>[89]</sup>), *Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature*, *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, <https://dx.doi.org/10.1787/8b1a5cb9-en>.

## Messages clés

Les analyses proposées par ce chapitre montrent qu'il est possible d'améliorer à la fois l'efficacité et l'équité dans les systèmes éducatifs et mettent en lumière plusieurs leviers de l'action publique pour réduire les écarts en matière de résultats scolaires, améliorer les performances globales et faire baisser les coûts liés au manque d'efficacité.

Premièrement, les investissements en faveur de l'EAJE se traduisent par une nette amélioration des résultats de l'apprentissage et du développement socioémotionnel des enfants. Les mesures visant à élargir l'accès aux services d'EAJE, notamment pour les groupes d'enfants défavorisés, et à améliorer leur qualité peuvent donc aider à améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs.

Deuxièmement, le présent chapitre recommande d'investir en faveur d'un enseignement de qualité. Les responsables publics sont notamment encouragés à rendre la carrière d'enseignant plus attractive en passant par la révision des niveaux actuels de rémunération, des structures salariales et des critères de progression professionnelle. Il convient également de veiller en particulier à ce que les enseignants qualifiés soient équitablement répartis au sein du système éducatif grâce à des mécanismes d'incitation adaptés.

Troisièmement, les responsables publics doivent lutter contre l'échec et l'abandon scolaires, lesquels sont à l'origine de dépenses majeures pour les systèmes éducatifs et touchent de façon disproportionnée les élèves défavorisés. Le présent chapitre alerte notamment contre le recours excessif au redoublement et préconise le développement d'un système d'alerte précoce et un accompagnement individuel des élèves en difficulté pour éviter qu'ils ne prennent du retard. De plus, les responsables publics devraient retarder l'orientation des élèves en fonction de leurs résultats scolaires pour permettre à tous d'optimiser leur potentiel.

Enfin, ce chapitre recommande de réformer les réseaux scolaires dans les zones rurales afin de parvenir à un équilibre entre accessibilité et efficacité. Pour réaliser des économies d'échelle, les responsables publics pourraient favoriser la mutualisation des ressources entre plusieurs établissements scolaires, créer des directions conjointes d'établissements ou octroyer plus de flexibilité pour permettre le regroupement de différents niveaux d'enseignement au sein d'un seul établissement.

## Références

- Adema, W., C. Clarke et O. Thévenon (2016), « Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children », *Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/els/family/Who\\_uses\\_childcare-Backgrounder\\_inequalities\\_formal\\_ECEC.pdf](https://www.oecd.org/els/family/Who_uses_childcare-Backgrounder_inequalities_formal_ECEC.pdf) (consulté le 1 février 2022). [21]
- Alet, É., L. Bonnal et P. Favard (2013), « Repetition: Medicine for a Short-run Remission », *Annals of Economics and Statistics* 111/112, p. 227, <https://doi.org/10.2307/23646332>. [78]
- Allen, C. et al. (2009), « Quality of Research Design Moderates Effects of Grade Retention on Achievement: A Meta-Analytic, Multilevel Analysis », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 31, pp. 480-499, <https://doi.org/10.2307/25621596>. [73]
- Andrews, M., W. Duncombe et J. Yinger (2002), « Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? », *Economics of Education Review*, vol. 21/3, pp. 245-262, [https://doi.org/10.1016/s0272-7757\(01\)00006-1](https://doi.org/10.1016/s0272-7757(01)00006-1). [91]
- Angrist, J. et V. Lavy (1999), « Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114/2, pp. 533-575, <https://doi.org/10.1162/003355399556061>. [42]
- Ares Abalde, M. (2014), « School Size Policies : A Literature Review », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 106, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en>. [98]
- Ballou, D. et M. Springer (2015), « Using student test scores to measure teacher performance », *Educational Researcher*, vol. 44/2, pp. 77-86, <https://doi.org/10.3102/0013189x15574904>. [52]
- Bauchmüller, R., M. Gørtz et A. Rasmussen (2014), « Long-run benefits from universal high-quality preschooling », *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 29/4, pp. 457-470, <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2014.05.009>. [5]
- Belfield, C. et al. (2006), « The High/Scope Perry Preschool Program », *Journal of Human Resources*, vol. XLI/1, <https://doi.org/10.3368/jhr.XLI.1.162>. [8]
- Bénabou, R. et J. Tirole (2003), « Intrinsic and Extrinsic Motivation », *Review of Economic Studies*, vol. 70/3, pp. 489-520, <https://doi.org/10.1111/1467-937x.00253>. [56]
- Benhenda, A. et J. Grenet (2015), *How much does grade repetition in French Primary and Secondary Schools Cost?*, Institut des Politiques Publiques, Paris, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02539810> (consulté le 1 février 2022). [79]
- Blanden, J. et al. (2016), « Universal pre-school education: The case of public funding with private provision », *The Economic Journal*, vol. 126/592, <https://doi.org/10.1111/ecoj.12374>. [23]
- Blazar, D. et M. Kraft (2016), « Teacher and teaching effects on students' attitudes and behaviors », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 39/1, pp. 146-170, <https://doi.org/10.3102/0162373716670260>. [32]
- BMBWF (2020), *Die Mittelschule. Änderungen ab dem Schuljahr 2020/21 im Überblick*, Ministère autrichien de l'Éducation, des Sciences et de la Recherche, Vienne, [https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:7b6de1bc-36c1-4b54-88f0-7683120238d0/mittelschule\\_2020.pdf](https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:7b6de1bc-36c1-4b54-88f0-7683120238d0/mittelschule_2020.pdf) (consulté le 13 janvier 2022). [87]

- Boeskens, L. et D. Nusche (2021), « Not enough hours in the day: Policies that shape teachers' use of time », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 245, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/15990b42-en>. [35]
- Burns, T. et F. Köster (dir. pub.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>. [96]
- Campbell, F. et al. (2012), « Adult outcomes as a function of an early childhood educational program: An Abecedarian Project follow-up. », *Developmental Psychology*, vol. 48/4, <https://doi.org/10.1037/a0026644>. [9]
- Cattan, S., C. Crawford et L. Dearden (2014), « The economic effects of pre-school education and quality », *IFS Reports*, n° R99, Institute for Fiscal Studies, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2014.0099>. [6]
- Chetty, R. et al. (2011), « How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126/4, pp. 1593-1660, <https://doi.org/10.1093/qje/qjr041>. [43]
- Chetty, R., J. Friedman et J. Rockoff (2014), « Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood », *American Economic Review*, vol. 104/9, pp. 2633-2679, <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2633>. [25]
- Clotfelter, C. et al. (2008), « Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools? Evidence from a policy intervention in North Carolina », *Journal of Public Economics*, vol. 92/5-6, pp. 1352-1370, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.07.003>. [61]
- Duncombe, W. et J. Yinger (2007), « Does School District Consolidation Cut Costs? », *Education Finance and Policy*, vol. 2/4, pp. 341-375, <https://doi.org/10.1162/edfp.2007.2.4.341>. [101]
- Dynarski, S., J. Hyman et D. Schanzenbach (2013), « Experimental evidence on the effect of childhood investments on postsecondary attainment and degree completion », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 32/4, pp. 692-717, <https://doi.org/10.1002/pam.21715>. [44]
- Echazarra, A. et T. Radinger (2019), « Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 196, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b1a5cb9-en>. [89]
- Eder, F. et al. (2015), *Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS): Befunde aus den Anfangskohorten, Forschungsbericht*, Leykam, Graz, [https://www.iqs.gv.at/Resources/Persistent/d3b7eaf8b4cf60d6eeb73f155f3b8c58eb072e87/eval\\_forschungsbericht.pdf](https://www.iqs.gv.at/Resources/Persistent/d3b7eaf8b4cf60d6eeb73f155f3b8c58eb072e87/eval_forschungsbericht.pdf) (consulté le 1 février 2022). [86]
- EPALE (2019), *Enseignement fondamental et formation préparatoire*, <https://epale.ec.europa.eu/fr/blog/enseignement-fondamental-et-formation-preparatoire> (consulté le 31 janvier 2022). [64]
- Epple, D., E. Newlon et R. Romano (2002), « Ability tracking, school competition, and the distribution of educational benefits », *Journal of Public Economics*, vol. 83/1, pp. 1-48, [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00175-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00175-4). [84]

- Eurydice (2021), *Support Measures for Learners in Early Childhood and School Education: Austria*, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-early-childhood-and-school-education-1\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-early-childhood-and-school-education-1_en) (consulté le 31 janvier 2022). [81]
- Falch, T. (2011), « Teacher mobility responses to wage changes: Evidence from a quasi-natural experiment », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 101/3, pp. 460-465, <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.460>. [45]
- Falch, T., M. Rønning et B. Strøm (2008), « A Cost Model of Schools: School Size, School Structure and Student Composition », dans *Governance and Performance of Education Systems*, Springer Netherlands, Dordrecht, [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_11). [92]
- Frey, B. (1997), « On the relationship between intrinsic and extrinsic work motivation », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 15/4, pp. 427-439, [https://doi.org/10.1016/s0167-7187\(96\)01028-4](https://doi.org/10.1016/s0167-7187(96)01028-4). [57]
- García, J. et al. (2020), « Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program », *Journal of Political Economy*, vol. 128/7, pp. pp. 2502-2541, <https://doi.org/10.1086/705718>. [10]
- Gershenson, S. (2016), « Linking teacher quality, student attendance, and student achievement », *Education Finance and Policy*, vol. 11/2, pp. 125-149, [https://doi.org/10.1162/edfp\\_a\\_00180](https://doi.org/10.1162/edfp_a_00180). [29]
- Goos, M. et al. (2013), « How Can Cross-Country Differences in the Practice of Grade Retention Be Explained? A Closer Look at National Educational Policy Factors », *Comparative Education Review*, vol. 57/1, pp. 54-84, <https://doi.org/10.1086/667655>. [69]
- Gronberg, T. et al. (2015), « School district consolidation: Market concentration and the scale-efficiency tradeoff », *Southern Economic Journal*, vol. 82/2, pp. 580-597, <https://doi.org/10.1002/soej.12029>. [99]
- Hanushek, E. et L. Wossmann (2006), « Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries », *The Economic Journal*, vol. 116/510, pp. C63-C76, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01076.x>. [83]
- Heckman, J. et G. Karapakula (2019), « The Perry preschoolers at late midlife: A study in design-specific inference », *HCEO Working Paper Series*, n° 2019-034, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, Chicago, <https://hceconomics.uchicago.edu/research/working-paper/perry-preschoolers-late-midlife-study-design-specific-inference> (consulté le 1 février 2022). [11]
- Heckman, J. et al. (2010), « The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program », *Journal of Public Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.001>. [12]
- Hendricks, M. (2014), « Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas », *Journal of Public Economics*, vol. 109, pp. 50-63, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.11.001>. [46]
- Holmlund, H. et A. Böhlmark (2017), « Does grade configuration matter for school performance? Short- and long-run effects of school reorganisation », *Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy Working Paper 2017:6*, <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2017/wp2017-06-does-grade-configuration-matter-for-school-performance.pdf> (consulté le 13 février 2018). [68]

- Humlum, M. et N. Smith (2015), *The impact of school size and school consolidations on quality and equity in education*, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/425560> (consulté le 10 January 2022). [100]
- Ikeda, M. et E. García (2014), « Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences », *OECD Journal: Economic Studies*, [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-2013-5k3w65mx3hnx](https://doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx). [71]
- Jacob, B. et L. Lefgren (2004), « Remedial Education and Student Achievement: A Regression-Discontinuity Analysis », *Review of Economics and Statistics*, vol. 86/1, pp. 226-244, <https://doi.org/10.1162/003465304323023778>. [74]
- Jennings, J. et T. DiPrete (2010), « Teacher effects on social and behavioral skills in early elementary school », *Sociology of Education*, vol. 83/2, pp. 135-159, <https://doi.org/10.1177/0038040710368011>. [33]
- Jensen, B. et al. (2012), *Catching up: Learning from the best school systems in East Asia*, Grattan Institute, [https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/130\\_report\\_learning\\_from\\_the\\_best\\_detail.pdf](https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/04/130_report_learning_from_the_best_detail.pdf) (consulté le 5 septembre 2017). [39]
- Jensen, B. et al. (2012), *The Experience of New Teachers: Results from TALIS 2008*, TALIS, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264120952-en>. [59]
- Jimerson, S. (2001), « Meta-analysis of Grade Retention Research: Implications for Practice in the 21st Century », *School Psychology Review*, vol. 30/3, pp. 420-437, <http://edresearch.yolasite.com/resources/Jimerson01.pdf>. [75]
- Jimerson, S., G. Anderson et A. Whipple (2002), « Winning the battle and losing the war: Examining the relation between grade retention and dropping out of high school », *Psychology in the Schools*, vol. 39/4, pp. 441-457, <https://doi.org/10.1002/pits.10046>. [76]
- Johnson, R. et C. Jackson (2019), « Reducing Inequality through Dynamic Complementarity: Evidence from Head Start and Public School Spending », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 11/4, pp. 310-349, <https://doi.org/10.1257/pol.20180510>. [17]
- Karoly, L. (2016), « The Economic Returns to Early Childhood Education », *The Future of Children*, vol. 26/2, pp. 37-56, <http://futureofchildren.org/futureofchildren/publications/journals>. [13]
- Koedel, C. (2008), « Teacher quality and dropout outcomes in a large, urban school district », *Journal of Urban Economics*, vol. 64/3, pp. 560-572, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.06.004>. [30]
- Kraft, M. (2019), « Teacher effects on complex cognitive skills and social-emotional competencies », *Journal of Human Resources*, vol. 54/1, pp. 1-36, <https://doi.org/10.3368/jhr.54.1.0916.8265r3>. [31]
- Krueger, A. (1999), « Experimental Estimates of Education Production Functions », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114/2, pp. 497-532, <https://doi.org/10.1162/003355399556052>. [41]
- Liu, J. et S. Loeb (2019), « Engaging teachers: Measuring the impact of teachers on student attendance in secondary school », *Journal of Human Resources*, pp. 1216-8430R3, <https://doi.org/10.3368/jhr.56.2.1216-8430r3>. [28]

- Manacorda, M. (2012), « The Cost of Grade Retention », *Review of Economics and Statistics*, [77]  
vol. 94/2, pp. 596-606, [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00165](https://doi.org/10.1162/REST_a_00165).
- Melhuish, E. et al. (2015), *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) upon child development. WP4.1 Curriculum and quality analysis impact review*, CARE, <http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/>. [24]
- Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2016), *Examen de l'OCDE des politiques pour un usage plus efficace des ressources scolaires - Rapport pays : Communauté française de Belgique*, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Bruxelles, <http://www.oecd.org/education/school-resources-review/reports-for-participating-countries-country-background-reports.htm> (consulté le 1 février 2022). [82]
- MSMT (2020), *Strategy for the Education Policy of the Czech Republic up to 2030+*, Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, Prague, [https://www.msmt.cz/uploads/brozura\\_S2030\\_en\\_fin\\_online.pdf](https://www.msmt.cz/uploads/brozura_S2030_en_fin_online.pdf) (consulté le 31 janvier 2022). [49]
- Muijs, D. (2015), « Collaboration and networking among rural schools: can it work and when? Evidence from England », *Peabody Journal of Education*, vol. 90/2, pp. 294-305, <https://doi.org/10.1080/0161956X.2015.1022386>. [97]
- Murnane, R., J. Singer et J. Willett (1989), « The influences of salaries and « opportunity costs » on teachers' career choices: Evidence from North Carolina », *Harvard Educational Review*, vol. 59/3, pp. 325-347, <https://doi.org/10.17763/haer.59.3.040r1583036775um>. [47]
- OCDE (2022), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19991495>. [19]
- OCDE (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/83025c02-en>. [90]
- OCDE (2021), *Petite enfance, grands défis VI : Soutenir des interactions constructives dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/71b52184-fr>. [2]
- OCDE (2021), *Regards sur l'éducation 2021 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5077a968-fr>. [18]
- OCDE (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>. [36]
- OCDE (2020), *"Is Childcare Affordable?" Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/els/family/OECD-Is-Childcare-Affordable.pdf>. [22]
- OCDE (2020), *Early Learning and Child Well-being: A Study of Five-year-Olds in England, Estonia, and the United States*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3990407f-en>. [4]
- OCDE (2020), *Education Policy Outlook 2020: Czech Republic*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Czech-Republic-2020.pdf> (consulté le 31 janvier 2022). [50]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>. [70]

- OCDE (2020), *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, TALIS, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>. [51]
- OCDE (2019), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>. [88]
- OCDE (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>. [37]
- OCDE (2019), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en>. [34]
- OCDE (2018), *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301603-en>. [58]
- OCDE (2018), *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>. [3]
- OCDE (2018), *Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, Petite enfance, grands défis, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300491-fr>. [20]
- OCDE (2018), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306707-en>. [63]
- OCDE (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>. [1]
- OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>. [53]
- OCDE (2011), « Redoublement et transfert des élèves : Quel impact pour les systèmes d'éducation ? », *PISA à la loupe* 6, <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48391795.pdf> (consulté le 11 mai 2017). [80]
- OCDE/CE-CCR (2021), *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4ab69cf3-en>. [94]
- Papay, J. (2011), « Different tests, different answers », *American Educational Research Journal*, vol. 48/1, pp. 163-193, <https://doi.org/10.3102/0002831210362589>. [54]
- Piketty, T. (2004), « L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 », <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2004b.pdf>. [93]
- Prost, C. (2013), « Teacher mobility: Can financial incentives help disadvantaged schools to retain their teachers? », *Annals of Economics and Statistics* 111/112, p. 171, <https://doi.org/10.2307/23646330>. [62]

- Rea, D. et T. Burton (2020), « New evidence on the Heckman Curve », *Journal of Economic Surveys*, vol. 34/2, <https://doi.org/10.1111/joes.12353>. [15]
- Réseau E2C France (s.d.), *Qui sommes nous?*, <https://reseau-e2c.fr/qui-sommes-nous> (consulté le 31 janvier 2022). [65]
- Reynolds, A. et S. Ou (2011), « Paths of effects from preschool to adult well-being: A confirmatory analysis of the Child-Parent Center Program », *Child Development*, vol. 82/2, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01562.x>. [14]
- Rivkin, S., E. Hanushek et J. Kain (2005), « Teachers, schools, and academic achievement », *Econometrica*, vol. 73/2, pp. 417-458, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2005.00584.x>. [26]
- Rivkin, S., E. Hanushek et J. Kain (2005), « Teachers, Schools, and Academic Achievement », *Econometrica*, vol. 73/2, pp. 417-458, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2005.00584.x>. [38]
- Rockoff, J. (2004), « The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data », *American Economic Review*, vol. 94/2, pp. 247-252, <https://doi.org/10.1257/0002828041302244>. [27]
- Rockoff, J. et B. Lockwood (2010), « Stuck in the middle: Impacts of grade configuration in public schools », *Journal of Public Economics*, vol. 94/11-12, pp. 1051-1061, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.017>. [66]
- Ronfeldt, M., S. Loeb et J. Wyckoff (2013), « How teacher turnover harms student achievement », *American Educational Research Journal*, vol. 50/1, pp. 4-36, <https://doi.org/10.3102/0002831212463813>. [48]
- Rothstein, J. (2010), « Teacher quality in educational production: Tracking, decay, and student achievement\* », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125/1, pp. 175-214, <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.1.175>. [55]
- Santiago, P. (2002), « Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 1, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/232506301033>. [40]
- Schütz, G., H. Ursprung et L. Wößmann (2008), « Education Policy and Equality of Opportunity », *Kyklos*, vol. 61/2, pp. 279-308, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2008.00402.x>. [85]
- Schwerdt, G. et M. West (2013), « The impact of alternative grade configurations on student outcomes through middle and high school », *Journal of Public Economics*, vol. 97, pp. 308-326, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.10.002>. [67]
- Schwerdt, G., M. West et M. Winters (2017), « The effects of test-based retention on student outcomes over time: Regression discontinuity evidence from Florida », *Journal of Public Economics*, vol. 152, pp. 154-169, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.06.004>. [72]
- Sipple, J. et B. Brent (2015), « Challenges and Strategies Associated with Rural School Settings », dans Ladd, H. et M. Goertz (dir. pub.), *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Routledge, New York, NY et Abingdon, OX. [102]

- Steele, J., R. Murnane et J. Willett (2010), « Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29/3, pp. 451-478, <https://doi.org/10.1002/pam.20505>. [60]
- Vandell, D. et al. (2010), « Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development », *Child Development*, vol. 81/3, pp. 737-756, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01431.x>. [7]
- Viennet, R. et B. Pont (2017), « Education policy implementation : A literature review and proposed framework », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 162, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fc467a64-en>. [95]
- Whitehurst, G. (2017), *Rigorous preschool research illuminates policy (and why the Heckman Equation may not compute)*, Brookings, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/research/rigorous-preschool-research-illuminates-policy-and-why-the-heckman-equation-may-not-compute/> (consulté le 13 avril 2021). [16]

## Notes

<sup>1</sup> Dans le cadre du PISA, les établissements scolaires ruraux s'entendent de ceux situés dans des communes de moins de 3 000 habitants et les établissements urbains désignent ceux situés dans toute grande ville de plus de 100 000 habitants.

# **5**

## **Planification et suivi de l'utilisation des financements des établissements scolaires à l'appui de l'équité et de l'amélioration des résultats**

---

L'un des défis pour les systèmes scolaires est de veiller à ce que les financements des établissements soient dépensés de façon optimale, conformément aux priorités de l'action publique. Les processus de planification, de suivi et d'évaluation sont essentiels pour examiner les dépenses d'éducation antérieures et déterminer les futurs besoins en ressources, afin de définir des budgets de l'éducation financièrement viables à l'appui d'une offre éducative de qualité et de solutions efficaces répondant aux priorités de l'action publique. Le présent chapitre envisage comment les autorités éducatives et financières peuvent collaborer afin d'aligner les procédures de planification budgétaire sur les priorités stratégiques de l'éducation et analyse le recours efficace à l'évaluation et au suivi pour guider les utilisations futures des financements des établissements scolaires.

---

## Introduction

Les choix stratégiques comme les chocs extérieurs, par exemple l'évolution démographique, des événements majeurs comme la crise du COVID-19 ou les conséquences de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, peuvent influencer l'allocation de fonds publics aux différents secteurs. La pandémie de COVID-19 a entraîné des bouleversements sans précédent dans l'éducation et, pour assurer la continuité de l'enseignement malgré les fermetures d'écoles et la pénurie d'enseignants et rouvrir les établissements en toute sécurité, il a fallu des ressources financières qui n'avaient pas été anticipées. Lorsque la crise sanitaire s'est transformée en crise économique et sociale, les gouvernements ont dû faire des choix difficiles pour répartir les fonds entre les différents secteurs.

Comme indiqué dans l'introduction, il semble que l'éducation soit restée prioritaire dans les budgets nationaux des pays de l'OCDE au lendemain de la crise en 2021. Néanmoins, les coupes budgétaires dans l'éducation sont généralement déphasées quand une crise éclate, et il reste à établir si la stabilité budgétaire relative dans les pays à revenu élevé se maintient à mesure que la pandémie continue de peser sur l'économie (OCDE, 2021, p. 28<sup>[1]</sup>). D'après le rapport 2021 d'Education Finance Watch (EFW), parmi les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure pour lesquels des données sont disponibles, deux tiers ont déjà réduit leur budget consacré à l'éducation depuis le début de la pandémie de COVID-19 (Banque mondiale et UNESCO, 2021<sup>[2]</sup>).

***Il est essentiel d'aligner les stratégies de financement sur les objectifs de l'action publique pour s'assurer que les ressources financières sont utilisées judicieusement et ainsi améliorer l'enseignement et réformer l'éducation. Il faut pour cela à la fois définir des objectifs précis et les rattacher au processus de planification budgétaire.***

La préparation et l'exécution de chaque budget de l'éducation sont l'occasion d'examiner les dépenses antérieures et de déterminer les futurs besoins en ressources. Ces réflexions permettent de définir des allocations de ressources financièrement viables à l'appui d'une offre éducative de qualité et de solutions efficaces répondant aux priorités de l'action publique, une démarche plus importante que jamais compte tenu des événements imprévus survenus récemment. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les autorités éducatives et financières ont la responsabilité commune d'établir le budget de l'éducation au niveau central. En 2016, les 21 pays et autres participants à l'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE ont presque tous indiqué que le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances intervenaient tous les deux en proposant, négociant, modifiant et approuvant les budgets de l'éducation, même si leur niveau de participation, ainsi que le rôle des autorités centrales, variaient selon les systèmes (OCDE, 2017, pp. 186, Table 4.A1.2<sup>[3]</sup>). La collaboration étroite entre les deux ministères est toutefois importante non seulement au moment de la planification et de l'établissement du budget, mais aussi tout au long du cycle budgétaire, notamment lors du suivi et de l'évaluation de la bonne exécution du budget.

Le présent chapitre décrit les pratiques et les procédures liées à la planification, au suivi et à l'évaluation efficaces de l'utilisation des financements des établissements scolaires et analyse les difficultés inhérentes à ces processus. Il s'articule autour de trois thèmes clés :

- D'abord, il examine comment les procédures de planification budgétaire peuvent être reliées à des cibles et des priorités éducatives afin d'orienter le processus de planification de façon stratégique. Il étudie en outre les différentes techniques que les pays de l'OCDE utilisent pour rendre les budgets de l'éducation plus flexibles, plus réactifs et plus efficaces, par exemple grâce à des méthodes de planification budgétaire pluriannuelle.
- Ensuite, le chapitre examine l'importance des évaluations et la façon dont leurs résultats permettent de s'assurer que les ressources disponibles sont utilisées de façon plus efficace et plus équitable. Ces processus d'évaluation peuvent intervenir à différents niveaux du système et inclure

la gestion et le contrôle en interne, la comptabilité, les rapports financiers, les audits et évaluations externes, et la gestion des performances individuelles.

- Enfin, compte tenu de la décentralisation budgétaire croissante observée dans de nombreux pays de l'OCDE, le chapitre examine l'importance de renforcer les capacités aux niveaux inférieurs du système afin qu'ils puissent assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités.

## Rattacher la planification budgétaire à des objectifs d'action

### **Les systèmes éducatifs poursuivent des objectifs multiples avec des ressources limitées, d'où l'importance d'aligner les stratégies de financement sur les priorités systémiques dans la planification du budget**

Les pays de l'OCDE poursuivent de multiples objectifs pour leurs systèmes éducatifs, notamment la qualité et l'excellence de l'enseignement (par exemple, favoriser la réussite scolaire globale et accroître la part d'élèves très performants, ou améliorer les compétences du corps enseignant), l'équité et l'inclusivité (par exemple, aider les élèves issus de milieux modestes ou intégrer les élèves ayant des besoins particuliers dans les établissements ordinaires) et l'expansion (par exemple, élargir l'accès à l'enseignement préprimaire).

Étant donné que les systèmes scolaires disposent de ressources financières limitées pour atteindre ces objectifs, il est important de veiller à aligner les stratégies de financement sur les objectifs systémiques. À cette fin, les pays de l'OCDE ont, à des degrés divers, intégré des considérations stratégiques dans leurs procédures budgétaires. Ils utilisent par exemple des documents stratégiques pour orienter le processus de planification budgétaire ou définissent des cadres de dépenses qui rattachent les décisions relatives aux dépenses à des priorités éducatives. Dans certains pays, l'accent est mis sur la fixation d'objectifs précis, la définition de cadres d'indicateurs correspondants et la mise en place de mécanismes permettant de rendre compte de l'utilisation des ressources par le système en vue d'atteindre les objectifs éducatifs.

*Pour ce faire, il est essentiel de dégager une vision commune des priorités, en particulier dans les systèmes décentralisés, et de définir des objectifs et des normes pour évaluer l'efficacité du processus de préparation du budget*

Fixer concrètement des objectifs éducatifs pour guider les décisions relatives aux dépenses pose plusieurs difficultés. Cette démarche repose sur une appréciation commune de la qualité et des priorités de l'enseignement afin d'orienter le processus budgétaire, ainsi que sur la définition de cibles et de normes de référence pour évaluer son efficacité. Si aucune cible n'est définie ou que les parties prenantes n'en ont pas toutes la même vision, cela peut compliquer les négociations budgétaires et amoindrir l'efficacité de la préparation du budget, en particulier dans les systèmes où les responsabilités liées aux dépenses sont décentralisées. De même, tous les pays ne fixent pas d'échéances pour la réalisation de leurs objectifs éducatifs dans le cadre du processus de planification, ce qui se traduit par l'absence de calendriers précis pour évaluer ultérieurement les décisions relatives aux dépenses (OCDE, 2017, p. 157<sup>[3]</sup>).

*L'enjeu pour les responsables de l'élaboration des politiques publiques est d'appuyer les objectifs d'action sur des ressources crédibles et durables, tout en ménageant une certaine souplesse pour s'adapter à l'évolution des circonstances*

Compte tenu des implications budgétaires à plus long terme des projets de réforme de l'éducation et des délais nécessaires pour les mettre pleinement en œuvre, il est essentiel d'appuyer les objectifs de l'action publique sur l'affectation de ressources crédibles et durables. Les circonstances extérieures évoluant sans

cesse, de même que les priorités éducatives, les autorités chargées de l'éducation et des finances sont confrontées à une double difficulté, à savoir garantir la fiabilité des ressources et la viabilité budgétaire au moment de l'établissement des budgets de l'éducation tout en conservant une marge de manœuvre suffisante et une capacité d'adaptation aux évolutions nouvelles. Comme nous allons le voir, les pays de l'OCDE ont recours à diverses stratégies, souvent basées sur des méthodes de budgétisation pluriannuelle, pour parvenir à cet équilibre.

Les autorités doivent également déterminer le degré de souplesse budgétaire auquel elles consentent au niveau des établissements scolaires, par exemple pour ce qui concerne le droit des établissements à reporter d'une année sur l'autre les ressources inutilisées. Parmi les 17 systèmes ayant participé à l'Examen des ressources scolaires de l'OCDE, quatre ont indiqué ne pas permettre le report par les établissements scolaires publics de tout excédent budgétaire au niveau de l'enseignement primaire (et trois au niveau du secondaire). En revanche, dans la majorité des pays, les établissements scolaires sont autorisés à reporter les ressources non utilisées. Dans le primaire, cette pratique est soit illimitée, soit autorisée jusqu'à un certain plafond ou pour certains types de financement (par exemple en République tchèque, en Israël et en République slovaque), soit soumise à l'approbation des autorités éducatives centrales ou locales (par exemple au Danemark, en Estonie, en Islande et au Portugal) (OCDE, 2017, pp. 189, Table 4.A1.3<sub>[3]</sub>).

***Dans la plupart des pays de l'OCDE, le ministère des Finances fixe le cadre et le calendrier du processus d'établissement du budget, mais ils varient considérablement d'un pays à l'autre***

*Certains pays formulent leurs propositions de budget de l'éducation dans les limites d'un plafond budgétaire, tandis que d'autres partent de la base pour proposer une enveloppe budgétaire en fonction des dépenses*

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le ministère des Finances définit le cadre procédural pour la préparation du budget dans une circulaire qu'il transmet aux ministères opérationnels. Cette circulaire précise les règles et le calendrier des différentes procédures budgétaires. Elle peut en outre contenir des lignes directrices sur l'utilisation des projections budgétaires, indiquer des plafonds ou des objectifs de dépenses et informer les ministères de l'Éducation de certaines priorités de l'action publique. Le processus de préparation du budget varie sensiblement d'un système de l'OCDE à l'autre : dans certains pays, le ministère des Finances fixe des plafonds budgétaires avant que les ministères opérationnels ne rédigent leurs propositions de budget, tandis que dans d'autres, la procédure part de la base et les propositions de budget ministériel sont généralement davantage axées sur les dépenses.

Dans un cas comme dans l'autre, certains ministères des Finances apportent aux ministères de l'Éducation un appui horizontal pendant la préparation du budget, en leur donnant des indications sur la procédure ainsi que d'utiles documents financiers et comptables (Curristine, 2003<sub>[4]</sub>). La plupart des ministères de l'Éducation disposent également d'un service chargé des questions de budget et de financement, comme la Direction des affaires financières au sein du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports en France. On peut également citer en Islande le Bureau de l'information et des affaires financières au sein du ministère de l'Éducation ou en Lituanie le service financier qui fait partie du Ministère de l'Éducation et des Sciences (Fakharzadeh, 2016<sub>[5]</sub>). Ces unités organisationnelles peuvent jouer un rôle important dans la mise en place des systèmes de budgétisation et de comptabilité et dirigent souvent les négociations sur les budgets de l'éducation avec le ministère des Finances (OCDE, 2017, p. 168<sub>[3]</sub>).

Tout au long du processus d'établissement du budget, les parties prenantes peuvent s'appuyer sur un large éventail d'informations, de procédures de consultation et d'outils de planification pour s'assurer que les budgets de l'éducation répondent aux futurs besoins en ressources (OCDE, 2017, p. 168<sub>[3]</sub>). Les pays

utilisent également différentes stratégies pour intégrer les objectifs éducatifs dans leurs procédures budgétaires. Ils utilisent par exemple des documents stratégiques pour orienter le processus de planification budgétaire ou définissent des cadres de dépenses qui rattachent les décisions relatives aux dépenses à des priorités éducatives.

*Les pays s'appuient généralement sur des documents stratégiques et de multiples sources de données pour préparer les budgets de l'éducation, mais l'analyse des évaluations d'impact est beaucoup moins courante...*

Comme le montre le Tableau 5.1, la plupart des pays qui ont participé à la collecte de données qualitatives dans le cadre de l'Examen des ressources scolaires mené par l'OCDE<sup>1</sup> s'appuient sur de multiples sources de données pour établir les budgets de l'éducation au niveau de l'administration centrale. Il convient toutefois de noter qu'ils ne les utilisent pas tous de la même façon pour planifier les budgets. De même, l'importance relative accordée à différents types de données lors de la fixation des plafonds de dépenses initiaux, de la formulation des propositions budgétaires et des négociations ultérieures varie considérablement, notamment compte tenu du contexte souvent très politique dans lequel les négociations budgétaires se déroulent (OCDE, 2017, p. 169<sup>[3]</sup>).

Les 15 pays ayant participé à l'Examen des ressources scolaires de l'OCDE ont indiqué s'appuyer sur des données administratives au moment de préparer le budget (par exemple, le nombre d'élèves, d'enseignants et d'établissements scolaires) et dix d'entre eux ont utilisé des informations démographiques, telles que des projections de la population. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires (par exemple, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) ou la part du budget national consacrée à l'éducation) étaient moins utilisées, dans 8 systèmes sur 15. La plupart des pays ont également indiqué vouloir rattacher le processus de planification budgétaire à des objectifs d'action en tenant compte des priorités figurant dans les documents stratégiques (12 sur 15) ainsi que des besoins identifiés (9 sur 15) au moment de la planification du budget de l'éducation. Les résultats des évaluations de l'impact des programmes et des politiques publiques ainsi que les informations sur les performances ont joué un rôle moins important et n'ont été utilisés que dans quatre systèmes sur 15, par exemple en **Estonie**, où les performances par rapport aux objectifs éducatifs fixés à l'échelle nationale sont prises en compte dans le processus de planification budgétaire (voir Tableau 5.1).

**Tableau 5.1. Informations utilisées pour la préparation du budget central de l'éducation (niveaux 0-3 de la CITE), 2016**

Pays	Données administratives	Résultats des évaluations d'impact	Informations démographiques	Priorités de l'action publique	Besoins identifiés	Indicateurs macroéconomiques et budgétaires	Données sur les flux d'élèves	Données sur les orientations pédagogiques	Informations sur le budget précédent	Informations sur les performances
Autriche	✓		✓	✓	✓			✓		
Chili	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
République tchèque	✓		✓		✓		✓	✓		
Danemark	✓			✓		✓	✓		✓	
Estonie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Islande	✓		✓							
Israël	✓		✓	✓	✓			✓		
Kazakhstan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Lituanie	✓									
Portugal	✓			✓					✓	
République slovaque	✓			✓	✓	✓				
Slovénie	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓
Espagne	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Suède	✓		✓	✓						
Uruguay	✓			✓		✓		✓	✓	

Note : Note générale sur la Belgique (Fl. et Fr.) : il n'y a pas de budget central de l'éducation ni de planification budgétaire au niveau central ; une dotation globale provenant des impôts centraux (fédéraux) est transférée chaque année aux Communautés. Les Communautés peuvent utiliser les fonds de la dotation globale dans tous les domaines d'intervention dont elles ont la responsabilité, à discrétion. La planification budgétaire a lieu au niveau fédéral (Communautés). Par conséquent, ce tableau ne fournit pas d'informations pour la Belgique (Fl. et Fr.).

L'équipe chargée de l'examen s'est efforcée, en collaboration avec les pays, de veiller à ce que les informations recueillies dans le cadre de l'enquête qualitative sur les financements des établissements scolaires soient valides et fiables et tiennent compte du contexte propre à chaque pays tout en étant comparables d'un pays à l'autre. Toutefois, compte tenu de la nature qualitative de l'enquête, les informations doivent être interprétées avec prudence. Pour les notes sur les pays pour ce tableau, voir les notes en annexe du tableau 4.A1.1 de l'OCDE (2017<sup>[3]</sup>).

Source : Extrait du rapport de l'OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>, p. 185, Table 4.A1.1.

*Les documents stratégiques qui exposent les priorités d'action sont de plus en plus utilisés pour rattacher les dépenses à ces priorités, ce qui est d'autant plus important lorsque les dépenses sont décentralisées*

Plus particulièrement dans les systèmes scolaires où la gestion des ressources est décentralisée, la définition d'objectifs précis et hiérarchisés pouvant se traduire en actions concrètes au niveau local et au niveau des établissements scolaires a contribué de façon essentielle à orienter les réformes de l'éducation et à préparer des budgets adaptés à la réalisation de ces objectifs. Un nombre croissant de pays de l'OCDE utilisent des documents stratégiques pour éclairer les procédures de planification budgétaire et rattacher les décisions en matière de dépenses aux priorités d'action. Développer les correspondances entre les cadres budgétaires et stratégiques permet de donner aux pouvoirs publics une cartographie plus précise des dépenses, d'affecter les ressources en fonction des priorités de l'action publique et de faciliter le suivi des dépenses par rapport aux résultats obtenus, en particulier lorsque les objectifs et les priorités sont formulés en termes concrets (IPE-UNESCO, 2010<sup>[6]</sup>). L'Encadré 5.1 prend l'exemple du **Danemark**, où la définition de priorités d'action vient étayer les processus de préparation du budget et de réforme dans un système éducatif décentralisé.

### Encadré 5.1. Le Danemark fixe des objectifs nationaux pour guider la planification du budget de l'éducation

Les décisions relatives aux dépenses dans le système scolaire danois étant très décentralisées, le pays a adopté une approche qui consiste à définir des objectifs éducatifs précis qui se traduisent par des cibles mesurables au niveau local et au niveau des établissements scolaires. Dans le cadre de la réforme Folkeskole de 2014, les autorités ont défini trois objectifs fondamentaux axés sur les résultats, l'équité et le bien-être des élèves, ainsi qu'une série d'indicateurs mesurables correspondants. Les progrès accomplis au regard de ces indicateurs ont été suivis pour chaque établissement scolaire et communiqués aux municipalités. Pour l'année scolaire 2022-2023, ces rapports seront remplacés par des « entretiens sur l'évolution des établissements scolaires » entre les chefs d'établissement et les autorités locales et un suivi approfondi des communes dans les établissements scolaires qui rencontrent des difficultés en matière de qualité. De même, la réforme de 2012 en faveur de l'inclusion avait pour cible, jusqu'en 2016, un taux d'inclusion globale de 96 %, ce qui a constitué un objectif pour les communes et les établissements scolaires et étayé la planification locale de l'éducation. (L'objectif à atteindre a été annulé en 2016).

Un autre exemple notable de formulation d'objectifs nationaux précis est la politique du gouvernement danois en faveur du développement et de la spécialisation des compétences des enseignants, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme Folkeskole de 2014. Le gouvernement s'était fixé pour objectif que 95 % des enseignants possèdent des qualifications validées dans toutes les matières qu'ils enseignent d'ici à 2020, avec notamment les objectifs à court terme de 85 % d'ici à 2016 et de 90 % d'ici à 2018. (En raison de la pandémie de COVID-19, cette cible a été suspendue jusqu'en 2025-26). Pour faciliter la réalisation de ces objectifs, le ministère de l'Enfance, de l'Éducation et de l'Égalité des sexes avait débloqué des fonds supplémentaires pour le développement des compétences des enseignants et formulé des recommandations sur la base de données factuelles sur la manière dont ces ressources pouvaient être dépensées. Les communes qui faisaient la demande de ce fonds devaient élaborer un plan son utilisation et informer de son évolution.

Source : Nusche, D. et al. (2016<sup>[7]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Denmark 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262430-en> ; Extrait du rapport de l'OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>, Encadré 4.1.

*Si certains pays établissent des cadres stratégiques de dépenses à moyen terme pour rattacher les ressources à des objectifs à plus long terme, rares sont ceux qui fixent des objectifs de performance concrets*

L'intégration des budgets annuels dans des cadres stratégiques de dépenses à moyen terme permet d'aligner plus facilement l'affectation des ressources sur des objectifs à plus long terme. Le fait d'établir le budget sur plusieurs années donne aux organismes responsables des dépenses la possibilité de planifier leurs activités de façon stratégique et de prendre en compte les arbitrages potentiels entre différentes options de dépenses et leurs implications à long terme, ce qui leur offre des garanties supplémentaires au moment de planifier des investissements à plus long terme. Néanmoins, certains cadres stratégiques de dépenses à moyen terme qui sont utilisés dans les pays de l'examen de l'OCDE ne sont pas encore suffisamment guidés par des priorités et objectifs concrets ou ne relient pas directement les décisions relatives aux dépenses, les performances et les priorités de l'action publique (Santiago et al., 2016<sup>[8]</sup>). L'Autriche a pris des mesures importantes pour combler ces lacunes et a adopté au niveau national une approche budgétaire axée sur les performances (voir l'Encadré 5.2).

### Encadré 5.2. Autriche : Intégrer des objectifs de performance dans le budget fédéral

Dans le cadre d'une réforme globale lancée en 2009, l'Autriche a adopté en 2013 de nouveaux principes de budgétisation, qui ont abouti à l'intégration d'objectifs de performance dans le budget fédéral, assortis des mesures concrètes envisagées pour les atteindre et des critères utilisés pour évaluer leur réalisation. Les deux objectifs relatifs à l'éducation qui figurent dans le budget de 2015 consistent à améliorer l'égalité femmes-hommes dans l'éducation et à élever le niveau de l'enseignement. Chaque objectif s'accompagne de trois indicateurs et l'état d'avancement des travaux est évalué au regard du cadre national de suivi de la qualité de l'enseignement (Nusche et al., 2016<sup>[9]</sup>). Les grands objectifs sont ensuite rattachés à des programmes budgétaires spécifiques, comme celui dédié à la « scolarité obligatoire - enseignement primaire et secondaire », pour lesquels ils servent de référence (Bruneforth et al., 2016<sup>[10]</sup>).

Source : Nusche, D. et al. (2016<sup>[9]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256729-en>.

*La coordination entre les ministères de l'Éducation et des Finances, au sein des ministères de l'Éducation et entre les différents niveaux d'administration est essentielle pour parvenir à établir des budgets axés sur les résultats*

Pour parvenir à préparer des budgets axés sur les performances ou les résultats, il faut non seulement une volonté d'agir chez les acteurs au niveau central et une concertation étroite entre les ministères. Les différents niveaux d'administration doivent également coordonner leurs actions. Pour s'assurer que les normes de budgétisation stratégique suivies au niveau central sont adoptées aux niveaux d'administration infranationaux, certains pays demandent à tous les niveaux du système éducatif, depuis les autorités centrales jusqu'aux établissements d'enseignement, d'élaborer leur budget et de justifier leurs décisions de dépenses à la lumière d'un ensemble commun de priorités. Cette démarche peut notamment consister, pour tous les niveaux du système éducatif, à élaborer leurs propres plans et budgets stratégiques à moyen et à court terme conformément au cadre de dépenses de l'administration centrale ou du moins à contribuer activement à la définition des cadres de dépenses locaux établis au niveau de l'administration centrale. **L'Estonie** est un bon exemple de coordination au sein des ministères et entre eux, ainsi qu'à différents niveaux d'administration, le recours à cette stratégie permettant de diffuser largement les objectifs nationaux en matière d'éducation, d'améliorer leur compréhension et de les intégrer efficacement dans le processus budgétaire (voir l'Encadré 5.3). Toutefois, dans de nombreux pays, le manque de capacités techniques tant au niveau central que local pose des difficultés pour associer les autorités infranationales à la mise en œuvre des plans budgétaires stratégiques (OCDE, 2017, p. 158<sup>[3]</sup> ; IIPÉ-UNESCO, 2010<sup>[6]</sup>).

### Encadré 5.3. Estonie : une budgétisation stratégique et pluriannuelle pour l'éducation

L'Estonie a pris des mesures importantes pour intégrer ses processus budgétaires annuels dans des cadres stratégiques à plus long terme à tous les niveaux de gouvernance. En vertu de la loi, le gouvernement national, les autorités locales et les établissements scolaires doivent disposer de plans de développement stratégique. Dans le cas des administrations locales et nationales, ces plans doivent être rattachés à des cadres quadriennaux de dépenses à moyen terme. Ces cadres établissent les paramètres suivant lesquels les budgets annuels sont fixés, avant qu'ils ne soient eux-mêmes ajustés en fonction de ces budgets.

Au niveau national, le programme de réforme « Estonie 2020 », adopté dans le cadre de la stratégie Europe 2020, constitue le document stratégique le plus important. Il recense 17 défis majeurs auxquels le pays est confronté et les répartit en quatre domaines de base, parmi lesquels l'éducation. Ces priorités en matière d'éducation sont définies plus en détail dans la Stratégie nationale 2020 de l'Estonie pour l'apprentissage tout au long de la vie, qui sert de cadre à la planification financière dans le secteur entre 2014 et 2020. Les priorités et objectifs stratégiques sont exprimés en termes financiers précis dans le cadre quadriennal de dépenses à moyen terme du ministère de l'Éducation et de la Recherche et sont actuellement mis en œuvre par le biais de treize programmes.

Ce cadre de dépenses fait l'objet d'un examen et d'un débat interministériels avant d'être intégré dans le cadre principal de dépenses à moyen terme du gouvernement. En mars de chaque année, le ministère des Finances utilise les prévisions économiques et le cadre de dépenses à moyen terme du gouvernement pour déterminer le plafond des dépenses de tous les ministères opérationnels pour les quatre années suivantes. En avril, les ministères opérationnels doivent adapter leurs priorités au plafond conformément à leurs objectifs déclarés et modifier leurs cadres de dépenses à moyen terme en conséquence. Les négociations entre les hauts fonctionnaires aboutissent à de nouvelles modifications du budget de chaque ministère et, en septembre, le gouvernement soumet pour examen au parlement sa proposition de budget général pour l'exercice budgétaire suivant. Les collectivités locales sont également tenues d'aligner leurs budgets annuels à la fois sur les plans de dépenses quadriennaux et sur les plans de développement stratégique à plus long terme.

Les chefs d'établissements scolaires sont responsables de la préparation du budget de leur établissement. Au niveau national, la plupart des collectivités locales fonctionnent selon des calendriers budgétaires bien définis et communiquent à chaque printemps aux chefs d'établissement les plafonds budgétaires pour l'exercice suivant. Ces chiffres sont ensuite ajustés à l'automne lorsque les effectifs sont affinés. Dans les établissements municipaux, les budgets sont réexaminés par un conseil d'administration démocratiquement élu et composé de parents, d'enseignants et d'élèves, avant d'être approuvés définitivement par la collectivité locale. Dans les établissements publics, les budgets sont également examinés par un conseil d'administration ou organe consultatif (dans les établissements d'EFPP). Ces conseils se composent non seulement de représentants des enseignants et des parents, mais aussi d'experts externes et, dans le cas des établissements d'EFPP, de représentants d'entreprises. C'est le ministère de l'Éducation et de la Recherche qui approuve définitivement les budgets des établissements publics.

Source : OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>, Encadré 4.2.

## **Plusieurs stratégies prometteuses et enseignements pour les responsables de l'action publique se dégagent, notamment...**

*Rattacher de façon stratégique les décisions portant sur les dépenses à des priorités d'action clairement définies*

Il est essentiel d'aligner les stratégies de financement sur les objectifs de l'action publique pour s'assurer que les ressources financières sont utilisées judicieusement et ainsi améliorer l'enseignement et réformer l'éducation. Il faut pour cela à la fois définir des objectifs précis et les rattacher au processus de planification budgétaire. Au niveau de l'administration centrale, les objectifs éducatifs devraient être bien définis et hiérarchisés et, notamment dans les systèmes scolaires où les responsabilités en matière de planification des ressources sont décentralisées, pouvoir être traduits en objectifs concrets au niveau infranational. Sensibiliser les différents groupes de parties prenantes et niveaux de responsabilité à cette vision stratégique pour l'éducation et favoriser l'émergence d'une communauté de vues sont deux démarches susceptibles d'améliorer la cohérence des activités de planification budgétaire à l'échelle de l'ensemble du système éducatif. En outre, il serait utile, aux fins de la planification, que les objectifs éducatifs soient assortis d'une série de cibles avec un horizon temporel défini afin de promouvoir la responsabilité, d'accroître leur intérêt pour la planification stratégique des ressources et de faciliter l'évaluation ultérieure des décisions relatives aux dépenses (OCDE, 2017, p. 180<sup>[31]</sup>).

Les pays devraient veiller à ce que ces cibles et priorités d'action soient prises en compte au moment de la planification de l'utilisation des financements des établissements scolaires en les intégrant dans les documents stratégiques et les dispositifs de procédure qui guident la préparation du budget à différents niveaux du système éducatif. Les cadres stratégiques assortis d'objectifs à court et moyen terme devraient, notamment lorsqu'ils sont associés à des procédures budgétaires pluriannuelles, être utilisés pour éclairer les négociations et les décisions relatives aux cadres de dépenses à moyen terme. Les allocations budgétaires devraient être accompagnées d'informations sur les objectifs d'action et les résultats attendus de façon à faciliter la répartition des ressources en fonction des priorités, à présenter aux autorités un tableau précis des besoins auxquels répondent les dépenses et à faciliter l'évaluation ultérieure des décisions relatives aux dépenses par rapport aux résultats obtenus. Les pays devraient s'efforcer de rattacher les objectifs stratégiques aux dépenses d'éducation au-delà de l'administration centrale, par exemple en encourageant l'alignement des décisions relatives aux dépenses sur les plans de développement des établissements scolaires. Cela suppose une réelle volonté de renforcer les capacités techniques et stratégiques là où les acteurs locaux et les autorités scolaires jouent un rôle actif dans le processus de budgétisation (OCDE, 2017, p. 180<sup>[31]</sup>).

*Adopter une approche pluriannuelle de la planification budgétaire*

L'adoption d'une approche pluriannuelle de la planification des dépenses d'éducation et l'utilisation efficace d'outils de budgétisation tels que les cadres de dépenses à moyen terme sont essentielles pour garantir l'efficacité et la viabilité financière des systèmes éducatifs très performants. La robustesse des cadres de dépenses à moyen terme permet de combiner les estimations économiques et budgétaires à moyen terme avec les besoins prévisionnels en ressources afin d'aider les autorités responsables des dépenses à faire des choix budgétaires éclairés et pérennes. Afin d'instaurer et de maintenir une discipline budgétaire, il convient d'adopter des plans de dépenses pluriannuels pour s'assurer que les propositions et programmes d'action reposent sur un budget à moyen terme et que les coûts variables à différents stades de leur mise en œuvre sont dûment pris en compte (OCDE, 2017, p. 180<sup>[31]</sup>). L'élaboration de budgets pluriannuels devrait également s'appuyer sur des mécanismes de prévision de qualité, afin de garantir la fiabilité des plafonds indicatifs de dépenses ou de créer les conditions nécessaires pour engager des crédits à long terme. Afin d'optimiser les cadres de dépenses à moyen terme pour la planification stratégique, ces cadres devraient intégrer les processus d'établissement des budgets à différents niveaux

du système éducatif en encourageant les acteurs à tous les niveaux d'administration à aligner leurs propositions de dépenses sur les cadres de dépenses à l'échelle centrale (OCDE, 2017, p. 180<sup>[3]</sup>).

### *Trouver le niveau approprié de flexibilité budgétaire*

Les objectifs de l'action publique peuvent changer à la lumière de nouvelles priorités ou de circonstances imprévues, comme la crise actuelle liée au COVID-19. Les budgets devraient être suffisamment flexibles pour s'adapter à de tels changements sans compromettre la fiabilité et la stabilité des financements et l'obligation de rendre compte de leur utilisation. Garantir un degré approprié de flexibilité dans le processus d'établissement du budget renforce sa capacité d'adaptation aux circonstances imprévues et favorise la prise de décisions plus efficaces en matière de dépenses au niveau infranational. Les pays devraient s'efforcer de concilier, en particulier dans le contexte des procédures budgétaires pluriannuelles, la fiabilité et la stabilité à long terme des allocations de ressources, d'une part, et leur capacité d'ajustement à l'évolution de la situation à court terme, d'autre part. En rendant possible un ajustement régulier des plafonds budgétaires pluriannuels pour tenir compte de l'évolution des besoins prévisionnels en ressources, ainsi qu'un transfert des financements d'un poste budgétaire à un autre en cas d'urgence ou de réévaluation des priorités, on peut considérablement améliorer l'affectation des ressources éducatives, avec une réglementation appropriée (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup>).

Les établissements scolaires et les autorités locales devraient également disposer d'une certaine marge de manœuvre pour reporter les crédits inutilisés d'un exercice budgétaire à l'autre. Cette stratégie peut les dissuader d'effectuer des dépenses inutiles vers la fin du cycle budgétaire et les inciter à mobiliser des recettes supplémentaires ou à améliorer l'efficacité de leurs activités si elles sont autorisées à conserver une partie de leur excédent pour constituer des réserves. Néanmoins, des réglementations appropriées devraient empêcher l'accumulation d'excédents en quantité excessive et les fluctuations des dépenses au fil des années (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup>).

## **Évaluation de l'utilisation des financements des établissements scolaires**

Il est essentiel d'évaluer l'utilisation des financements des établissements scolaires pour améliorer la qualité de l'enseignement et la transparence. Les processus d'évaluation (qui englobent toute une série d'activités, notamment le suivi, l'établissement de rapports et l'audit) fournissent des informations essentielles sur l'utilisation des ressources à différents niveaux du système et sur l'expérience pédagogique que les ressources allouées offrent aux élèves. S'ils sont bien conçus, les systèmes d'évaluation peuvent fournir des informations sur les résultats concrets obtenus pour différents groupes d'élèves grâce aux financements des établissements scolaires et sur la façon dont les ressources pourraient être utilisées de manière plus efficace et plus efficiente pour atteindre les objectifs du système scolaire, ce qui peut éclairer la planification des budgets futurs (OCDE, 2017, p. 200<sup>[3]</sup>).

L'évaluation des financements des établissements scolaires permet également de s'assurer que les ressources sont gérées efficacement et utilisées selon leur destination, conformément aux besoins et aux réglementations. Cette stratégie est plus importante que jamais dans des systèmes éducatifs qui deviennent de plus en plus complexes, avec des structures de gouvernance multi-niveaux. Dans la pratique, les budgets sont rarement mis à exécution tels qu'ils ont été approuvés, ce qui peut se produire pour des raisons légitimes, par exemple en cas de réorientation des politiques publiques et d'ajustement des priorités en réponse à de nouveaux défis. Toutefois, l'exécution d'un budget peut aussi être entravée par un manque de moyens, une mauvaise gestion, des dépenses non autorisées, du gaspillage ou des fraudes. Le suivi continu de l'exécution et de l'application d'un budget aide les autorités à détecter ces problèmes et à les résoudre en tant que de besoin.

## ***Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'évaluation et le suivi doivent s'adapter à la complexité croissante de systèmes éducatifs caractérisés par une gouvernance à plusieurs niveaux***

*Dans les systèmes caractérisés par une gouvernance à plusieurs niveaux, les autorités centrales chargées d'assurer une éducation de qualité, efficiente et équitable ont souvent recours à des financements préaffectés pour orienter les dépenses d'éducation...*

Les modalités de gouvernance complexes des systèmes éducatifs modernes engendrent de nouveaux défis pour l'évaluation efficace du financement des établissements scolaires. De nombreux systèmes éducatifs de l'OCDE se caractérisent par des modalités de gouvernance à plusieurs niveaux avec un partage des responsabilités entre les autorités centrales et locales. Dans ces systèmes, il devient essentiel de savoir quels acteurs, à quels niveaux, doivent être tenus responsables de décisions et de résultats donnés (Burns et Köster, 2016<sup>[11]</sup>). Le fait de donner aux autorités locales le pouvoir de prendre des décisions de financement peut améliorer la qualité des services publics. Parallèlement, l'élargissement des compétences dévolues aux administrations infranationales en ce qui concerne les dépenses, les recettes et le recours à l'emprunt ne va pas sans compliquer le contrôle fiscal et la communication de l'information financière (Schaeffer et Yilmaz, 2008<sup>[12]</sup>). Il est donc d'autant plus important de faire en sorte que les mécanismes de suivi, d'évaluation et d'établissement des rapports garantissent que les fonds transférés de l'administration centrale aux administrations locales sont utilisés efficacement, conformément aux lois et réglementations, et comme approuvé par l'autorité législative (OCDE, 2017, p. 201<sup>[3]</sup> ; Sevilla, 2006<sup>[13]</sup>).

Lorsque les autorités centrales restent chargées d'assurer une éducation de qualité, efficiente et équitable au niveau national alors que la définition des objectifs et la prise de décision ont de plus en plus lieu au niveau local, ces autorités doivent mettre en place un solide cadre de responsabilité applicable aux niveaux inférieurs de gouvernance (Burns et Köster, 2016<sup>[11]</sup> ; Hooge, 2016<sup>[14]</sup>). Dans ce contexte, certaines autorités centrales jouent un rôle prépondérant dans l'orientation et le suivi des dépenses et des prestations au niveau infranational grâce à des mécanismes de contrôle liés aux ressources, tels que l'allocation de fonds par le biais de subventions préaffectées (Lotz, 2006<sup>[15]</sup>).

- Au **Danemark**, par exemple, l'utilisation de fonds au niveau local n'est généralement ni contrôlée ni évaluée par les autorités centrales, mais l'accent a été mis délibérément sur le suivi de l'utilisation de subventions spécifiques versées aux municipalités (Nusche et al., 2016<sup>[7]</sup>).
- De même, en **Suède**, le gouvernement central tente de plus en plus de guider les municipalités au moyen de subventions allouées spécialement (OCDE, 2017, p. 202<sup>[3]</sup>).

*... mais les autorités locales peuvent voir dans ce pilotage central des dépenses d'éducation une forme d'ingérence, ce qui nécessite de trouver un équilibre délicat entre obligation de rendre des comptes et confiance*

Les autorités locales peuvent voir dans la surveillance et le contrôle exercés au niveau central une forme d'ingérence dans leurs responsabilités, ce qui peut entraîner des tensions entre les différents niveaux de gouvernance (Schaeffer et Yilmaz, 2008<sup>[12]</sup>). Ainsi, il convient de trouver un équilibre délicat entre obligation de rendre des comptes et confiance parmi les différents acteurs des systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux (Burns et Cerna, 2016<sup>[16]</sup>). Lorsque la structure relative à la gestion et au budget d'un gouvernement local fonctionne bien, l'obligation de rendre des comptes au niveau local vient non seulement du contrôle descendant réalisé par les autorités, mais aussi de multiples types d'obligation redditionnelle complémentaires (OCDE, 2017, p. 202<sup>[3]</sup> ; Schaeffer et Yilmaz, 2008<sup>[12]</sup>):

- **La responsabilité verticale** est faite de règles établies par les autorités de rang supérieur, concernant souvent le fonctionnement des autorités locales, et d'exigences en matière de

communication de l'information financière en échange du versement de ressources financières par le biais de transferts fiscaux.

- **La responsabilité horizontale** peut être créée par diverses entités publiques chargées de contrôler les abus des autorités locales et leurs inefficacités. Il peut s'agir de conseils gouvernementaux locaux, de systèmes judiciaires ou d'organismes d'audit.
- **La responsabilité ascendante** est assurée par les citoyens par le biais du processus électoral, des organisations de la société civile ou des médias. En dehors du processus électoral, les citoyens peuvent également demander des comptes à leurs autorités locales grâce à la consultation des informations financières publiques du gouvernement local, à la participation au processus budgétaire par le biais de pratiques de budgétisation participative, et à des analyses budgétaires indépendantes.

*L'utilisation stratégique des évaluations et des examens des dépenses peut favoriser une allocation plus efficiente des ressources*

Les résultats des évaluations peuvent être utilisés pour éclairer les décisions tout au long du cycle budgétaire et servir de base à des discussions professionnelles fondées sur des données probantes entre les parties prenantes concernant les futurs budgets et les initiatives de réforme. Selon une enquête de l'OCDE, environ la moitié des pays de l'Organisation ont déclaré avoir utilisé les résultats des évaluations de politiques, de programmes ou de projets lors des négociations budgétaires entre les ministères d'exécution et le ministère des Finances en 2005 (Curristine, 2003<sup>[4]</sup>). De nombreux pays de l'OCDE ont en outre constaté un élargissement du mandat des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui est passé de la réalisation d'audits financiers à l'examen des résultats et du rapport coût-et-efficacité des investissements.

Au-delà de la formulation du budget, les activités d'évaluation peuvent être commandées et utilisées en interne par les ministères d'exécution ou les bureaux d'audit nationaux pour servir de base à leurs stratégies, à leurs objectifs et à l'allocation de financements (Curristine, 2003<sup>[4]</sup>). Comme le décrit l'Encadré 5.4, certains systèmes ont constaté des liens directs entre leurs mécanismes de financement des établissements scolaires et les activités d'évaluation menées afin d'encourager les écoles à se concentrer davantage sur les effets et les résultats et le financement direct des initiatives qui ont démontré leur efficacité. Une des difficultés que rencontrent les responsables publics qui cherchent à renforcer le rôle des données probantes dans la prise de décision des financements consiste à laisser suffisamment de place aux idées nouvelles et créer des synergies entre les pratiques d'évaluation et l'innovation (Earl et Timperley, 2015<sup>[17]</sup>).

#### Encadré 5.4. Établir un lien entre les évaluations et les mécanismes de financement des écoles de la Communauté flamande de Belgique et les États-Unis

La **Communauté flamande de Belgique** illustre bien la façon dont les mécanismes de financement des écoles peuvent être liés aux évaluations et au développement des écoles. Dans son décret de 2002 sur l'égalité des chances à l'école, la Communauté flamande a octroyé des fonds aux établissements d'enseignement secondaire qui proposaient un soutien pédagogique supplémentaire aux élèves défavorisés, et a associé à ce financement des obligations d'évaluation et de suivi. Ces établissements disposent d'une grande flexibilité quant à l'utilisation de ces ressources, mais ils doivent suivre un cycle de trois ans comprenant la planification de la politique la première année, une évaluation la deuxième année et une inspection la troisième année.

Aux **États-Unis**, de nombreuses dotations fédérales sont accordées à des programmes éducatifs selon un système à trois étages qui tient compte des données disponibles sur l'efficacité des programmes. Les programmes qui n'ont pas été évalués ou pour lesquels les données disponibles sont insuffisantes sont financés dans une moindre mesure alors que les programmes dont les données factuelles sont plus nombreuses bénéficient de niveaux de financement plus élevés. Cette approche a pour but de trouver un équilibre entre le fait de favoriser les mesures étayées par des données factuelles et de faire de la place à l'innovation.

Source : Nusche, D., et al. (2015<sup>[18]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247598-en>; OCDE (2018<sup>[19]</sup>), *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301528-en>.

Cependant, toutes les activités d'évaluation ne mesurent pas explicitement l'impact des programmes ou des politiques par rapport à un ensemble d'objectifs préalablement définis. Elles sont alors moins susceptibles d'aider les ministères à prendre des décisions en matière de dépenses, à établir des priorités entre les programmes et à influencer leur conception ou leur fonctionnement (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup> ; Santiago et al., 2017<sup>[20]</sup>). Une technique d'évaluation qui vise clairement à favoriser les décisions efficaces en matière de dépenses dans le cadre de la planification des ressources éducatives est l'analyse de l'optimisation des ressources, qui peut prendre la forme d'analyses coûts-bénéfices ou d'analyses coût-efficacité. Toutes deux mettent en balance les avantages attendus ou observés des programmes, politiques ou investissements en matière d'éducation avec leurs coûts. La possibilité d'effectuer des analyses rigoureuses de l'optimisation des ressources dans le secteur de l'éducation tend à être limitée par le manque de données ainsi que par l'incertitude et la complexité inhérentes au processus éducatif. La plupart des responsables publics ont conscience de ces contraintes et des hypothèses qui sous-tendent les analyses de l'optimisation des ressources, ils les utilisent donc en complément plutôt qu'en remplacement d'autres sources d'information pendant la procédure de budgétisation (Münich et Psacharopoulos, 2014<sup>[21]</sup>). Néanmoins, même si ce type d'analyse est peu utilisé dans le processus budgétaire, l'élaboration de cadres applicables aux évaluations de l'optimisation des ressources peut à elle seule aider les parties prenantes à avoir une idée plus précise des coûts et des avantages associés à certaines propositions, des parties prenantes à qui ils reviendraient au fil du temps, et de la nécessité ou non de prendre en considération d'éventuelles conséquences indirectes ou imprévues (Münich et Psacharopoulos, 2014<sup>[21]</sup>).

Les examens des dépenses constituent également un outil important pour obtenir des informations à l'appui de choix rationnels en matière de dépenses, dès lors qu'ils sont bien coordonnés avec le processus budgétaire et qu'ils proposent des options concrètes pour la réalisation d'économies à prendre en considération en même temps que le coût des nouvelles initiatives politiques proposées. Depuis la crise financière de 2008, qui a accentué la pression en faveur d'un assainissement budgétaire, les examens

des dépenses sont devenus des outils importants pour réaliser des économies stratégiques par le biais du processus budgétaire et pour « élaborer et adopter des mesures d'économie, sur la base d'un examen systématique des dépenses de base » (OCDE, s.d.<sup>[22]</sup>).

Plutôt que d'évaluer de nouvelles politiques et propositions de dépenses, les examens des dépenses visent avant tout à mettre en évidence les domaines des postes budgétaires existants et des dépenses ordinaires dans lesquels il est possible de réaliser des économies, soit en améliorant l'efficacité, soit en réduisant des services et des paiements de transfert. Les examens des dépenses peuvent être effectués avec un objectif d'économie prédéfini, comme moyen de mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), ou pour fixer des plafonds de dépenses par secteur pendant la préparation du budget. La nature des examens varie considérablement d'un pays à l'autre en termes de portée, de fréquence, et de type de mesures d'économie proposées. Pourtant, en 2012, la moitié des pays de l'OCDE interrogés ont déclaré être engagés dans un processus d'examen et la plupart d'entre eux avaient opté pour un format global qui permettait de définir des mesures d'économie parmi un vaste ensemble de dépenses publiques (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup> ; OCDE, s.d.<sup>[22]</sup>). Un exemple récent d'examen des dépenses dans le domaine de l'éducation, réalisé en **République slovaque**, est décrit à l'Encadré 5.5.

### Encadré 5.5. L'initiative « Optimiser les ressources » en République slovaque et l'examen des dépenses d'éducation

L'initiative « Optimiser les ressources » de la République slovaque a pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques dans l'ensemble des secteurs. Dans le cadre de ce projet, le ministère de l'Éducation, de la Science, de la Recherche et du Sport (MINEDU) et le ministère des Finances ont réalisé un examen des dépenses d'éducation en 2017. Au niveau des établissements scolaires, l'examen s'intéressait à la rationalisation du réseau des établissements d'enseignement du primaire et du premier cycle du secondaire, à l'attractivité de la profession d'enseignant et à la rémunération des enseignants.

Cet examen a donné lieu à plusieurs recommandations parmi lesquelles apporter un soutien supplémentaire aux enseignants, en particulier les débutants, et renforcer le lien entre la rémunération des enseignants et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. L'examen a mis en évidence le fait que les mesures liées au renforcement du réseau scolaire, aux crédits d'enseignement continu et à la proportion d'élèves de l'enseignement supérieur qui suivent des études de master et de doctorat étaient susceptibles de générer des économies allant jusqu'à 88 millions EUR par an. Le MINEDU a commencé à mettre en œuvre certaines mesures recommandées par l'examen en 2018 et 2019.

L'examen des dépenses d'éducation a été soutenu par l'institut national des politiques éducatives, l'*Inštitút vzdelávacej politiky* (IVP). L'IVP accompagne la mise en œuvre de mesures fondées sur des données et apporte un conseil avisé sur les décisions stratégiques à partir d'analyses, des prévisions et des bonnes pratiques internationales. Il a également comme objectif d'encourager et fournir des informations pour étayer les débats sur l'éducation, la science et la recherche. En 2019, l'équipe de l'IVP était formée de six analystes et d'un directeur et prévoyait de se doter de deux analystes supplémentaires en 2020.

Source : OECD (2019<sup>[23]</sup>), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, <https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>, p. 487 ff. ; Ministère de l'Éducation, de la Science, de la Recherche et du Sport ; Ministère des Finances (2017<sup>[24]</sup>), *Revízia výdavkov na vzdelávanie [Examen des dépenses d'éducation]*, <https://bit.ly/2Tukstl>.

*Dans les pays de l'OCDE, les examens des dépenses sont généralement lancés et conçus par les ministères des Finances, mais l'élaboration de l'ensemble des possibilités d'économies incombe le plus souvent aux ministères de l'Éducation*

Dans les pays de l'OCDE, les examens des dépenses sont généralement lancés et conçus par les ministères des Finances et les responsables politiques qui décident de la portée de l'examen, de sa période et des objectifs en matière d'économies. Selon des facteurs propres à chaque pays, tels que la composition des équipes chargées de réaliser les examens, les ministères de l'Éducation jouent souvent un rôle central lorsqu'il s'agit d'élaborer l'ensemble final des possibilités d'économies dont la mise en œuvre sera proposée (Fakharzadeh, 2016<sup>[5]</sup>). Afin de repérer les domaines où il est possible d'améliorer l'efficacité, les équipes chargées des examens s'appuient sur des informations de qualité issues de leurs propres activités d'évaluation ou tirées de données existantes sur l'efficacité de l'éducation. La réalisation régulière d'activités d'évaluation peut donc grandement contribuer à la qualité des examens des dépenses si leurs résultats sont pertinents, fiables et intégrés efficacement dans le processus (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup> ; OCDE, s.d.<sup>[22]</sup>).

*Les examens des dépenses sont de plus en plus souvent intégrés aux processus de préparation du budget*

Si les examens de dépenses ont généralement été utilisés de manière ponctuelle par les pays, ils sont de plus en plus souvent intégrés aux processus de préparation du budget (Fakharzadeh, 2016<sup>[5]</sup>). Cela implique de coordonner la fréquence et les dates de ces examens avec celles des allocations de crédits des ministères du pays. Dans certains cas, la date des examens est fixée de manière à faire en sorte que des possibilités concrètes de faire des économies puissent être présentées aux dirigeants politiques en même temps que le coût des nouvelles initiatives politiques proposées, ce qui leur permet de contribuer directement au processus de planification budgétaire (OCDE, s.d.<sup>[22]</sup>). L'examen simultané des dépenses et des possibilités d'économies permet aux gouvernements d'adopter de nouvelles propositions de dépenses prioritaires sans augmenter les dépenses globales en mettant en œuvre les mesures d'économie correspondantes mises en évidence dans le processus d'examen pour équilibrer leur budget. Ce processus encourage les gouvernements à se livrer à une comparaison directe entre les mérites de nouvelles propositions de dépenses et leurs dépenses de base (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup> ; OCDE, s.d.<sup>[22]</sup>).

### **Plusieurs stratégies prometteuses et enseignements pour les responsables de l'action publique se dégagent, notamment...**

*L'évaluation de l'efficacité du financement des écoles et la promotion de la transparence des données*

Les pays doivent créer les conditions nécessaires pour que leurs systèmes de suivi financier puissent évaluer la façon dont l'utilisation des fonds se traduit par des processus et des résultats dans le domaine de l'éducation. Intégrer l'analyse des données financières et éducatives est une condition importante pour définir des politiques et des programmes efficaces qui permettront d'améliorer la prise de décision et l'utilisation des fonds disponibles pour l'enseignement et l'apprentissage. Pour atteindre cet objectif, il convient de collecter des informations exhaustives sur les ressources employées, sur les processus et les résultats de l'éducation, ainsi que sur les résultats à long terme de l'éducation qui peuvent être plus difficiles à mesurer (OCDE, 2017, p. 228<sup>[3]</sup>).

Dans un examen des cadres d'évaluation de l'éducation (OCDE, 2013<sup>[25]</sup>) l'OCDE a réalisé une analyse comparative internationale des pratiques d'évaluation et de suivi au niveau des systèmes éducatifs. Voici quelques-unes des informations stratégiques clés confirmées par cet examen :

- il importe d'adopter une conception large de l'évaluation des systèmes éducatifs :

- l'élaboration des politiques doit être éclairée par des faits et des données de qualité mais ne doit pas dépendre de la disponibilité de ces informations ;
- il convient de créer des liens entre l'évaluation du système éducatif et le contexte plus large des cadres de mesure des performances du secteur public ;
- il convient d'élaborer un cadre d'indicateurs relatifs à l'éducation pour établir un lien systématique entre les informations disponibles et les objectifs d'un système éducatif ;
- il convient d'élaborer une stratégie nationale pour surveiller les normes relatives à l'apprentissage des élèves ;
- il convient de collecter des informations qualitatives sur le système éducatif (OCDE, 2017, p. 228<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[25]</sup>).

*Le fait d'accorder une attention particulière à l'évaluation de l'impact des programmes de financement ciblés sur l'équité...*

De nombreux pays s'attachent particulièrement, grâce à des ressources financières ciblées, à soutenir les élèves qui risquent d'obtenir de mauvais résultats. Pour pouvoir déterminer dans quelle mesure ces ressources répondent aux besoins des élèves, il faut les accompagner d'une évaluation minutieuse de leur impact sur les groupes d'élèves concernés, tels que les élèves défavorisés sur le plan socio-économique, les élèves issus de l'immigration ou les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux. Analyser le lien entre les investissements en faveur de l'équité et les résultats des élèves peut être une étape clé dans la compréhension de ce qui fonctionne pour améliorer l'équité à l'école. Le succès de cette démarche dépend de la formulation d'indicateurs et d'objectifs clairs en matière d'équité, ainsi que de la collecte de données suffisamment ventilées pour pouvoir mesurer s'ils ont été atteints (OCDE, 2017, p. 229<sup>[3]</sup>).

*... et dans les systèmes à plusieurs niveaux, la mise en place de systèmes de données intégrés et d'une culture de la communication d'informations budgétaires et de l'évaluation à tous les niveaux du système*

Du fait des modalités de gouvernance et du partage des responsabilités, les données relatives à différents aspects du système scolaire sont souvent réparties entre de multiples niveaux de gouvernance et plusieurs institutions. Cela peut brouiller les flux de ressources et empêcher d'avoir une vision complète des ressources, des processus et des résultats de l'éducation. Les pays doivent chercher à rassembler les bases de données et les informations existantes sur l'utilisation des ressources et les résultats éducatifs afin de contrôler l'efficacité des ressources et d'améliorer la prise de décision et la transparence. Dans les systèmes scolaires décentralisés, les systèmes de données intégrés doivent également mettre des données ventilées à la disposition des niveaux de gouvernance locaux. Le fait de disposer de normes communes pour l'établissement des rapports budgétaires et comptables peut garantir la comparabilité des données à travers le système (OCDE, 2017, p. 228<sup>[3]</sup>). En outre, l'accent devrait être particulièrement mis sur le développement des capacités analytiques, sur des processus systématiques et fiables d'évaluation des politiques et des programmes, sur une culture de l'utilisation de données probantes, ainsi que sur des processus de planification budgétaire stratégique qui accordent une place centrale à l'utilisation des données probantes (OCDE, 2017, p. 228<sup>[3]</sup>).

La promotion de la transparence des budgets et de l'utilisation des ressources financières à tous les niveaux pertinents du système scolaire peut faciliter le processus d'évaluation. Les rapports budgétaires peuvent fournir aux décideurs des informations claires sur l'utilisation des ressources, qu'ils utiliseront pour éclairer leurs décisions et favoriser l'analyse fiable des données financières et non financières, améliorant ainsi la qualité des décisions politiques. Au niveau central, les autorités doivent fournir des informations sur les dépenses par niveau d'enseignement, par sous-secteur, par catégorie de dépenses, par localité voire par école, ainsi que des informations sur les sources des fonds qui seront investis dans le système scolaire. Cela peut renforcer la participation et la surveillance du public. Il convient en outre d'établir un

lien entre les rapports budgétaires et les données relatives à la qualité et à l'équité du système scolaire par rapport aux cibles et objectifs stratégiques fixés, ce qui pourrait aider à communiquer les objectifs des investissements dans le système scolaire et à bâtir un consensus social sur les efforts budgétaires en faveur de l'éducation. À cette fin, les pays peuvent élaborer un cadre national d'établissement de rapports qui rassemble des indicateurs financiers et des indicateurs de performance, y compris des informations sur les résultats d'apprentissage des élèves risquant d'avoir de mauvais résultats (OCDE, 2017, p. 231<sup>[3]</sup>).

*Une utilisation stratégique des données tirées des évaluations et de la recherche dans le processus de budgétisation et la formulation de propositions budgétaires*

La planification efficace de l'utilisation des ressources éducatives repose sur la mobilisation systématique des données issues de la recherche, des évaluations et des activités de suivi. Les éléments qui prouvent le caractère rationnel des choix de dépenses doivent orienter les discussions entre les parties prenantes et aider les autorités responsables à prendre des décisions éclairées tout au long du processus de préparation du budget. Pour pouvoir guider efficacement la planification budgétaire fondée sur des données probantes, les données générées par les activités d'évaluation doivent mesurer précisément l'impact des programmes et des initiatives politiques, en le rapprochant idéalement d'objectifs établis préalablement et d'informations sur les coûts. Par ailleurs, les systèmes doivent envisager des moyens d'intégrer les évaluations dans leurs mécanismes de financement des écoles afin d'axer davantage leur approche de la budgétisation et de la gestion financière sur les effets et les résultats (voir l'exemple de la Communauté flamande de Belgique dans l'Encadré 5.4).

S'ils sont bien coordonnés avec le processus de budgétisation, les examens des dépenses peuvent constituer une autre source importante d'information à l'appui de choix de dépenses rationnels. À cette fin, le calendrier et la fréquence des examens des dépenses doivent être alignés sur les procédures de planification budgétaire au niveau central pour que des possibilités concrètes de faire des économies puissent être mises en évidence et présentées aux dirigeants politiques au moment où elles peuvent être examinées en même temps que le coût des nouvelles initiatives politiques proposées (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup>).

*La création d'instances de discussion professionnelle sur les résultats et les données des évaluations et des examens des dépenses, dans différents ministères et administrations et à tous les niveaux du système*

L'intégration efficace des données tirées de la recherche, des évaluations et des examens des dépenses dans le processus d'élaboration des politiques et de budgétisation peut être facilitée par un renforcement du dialogue entre les ministères et les administrations et à tous les niveaux du système. La mise en œuvre réussie des politiques éducatives exige une élaboration soigneuse des politiques, une communication efficace et une participation inclusive des parties prenantes. Les ministères de l'Éducation sont les mieux à même de relever ces défis, d'articuler les stratégies de financement aux priorités d'enseignement et de nouer des partenariats forts pour travailler à cette tâche. Les ministères des Finances, pour leur part, peuvent jouer un rôle déterminant s'ils apportent aux ministères de l'Éducation les talents d'experts qui leur seront utiles dans le cadre de la procédure budgétaire, notamment pour repérer les possibles gains d'efficacité à réaliser et veiller à l'intégrité de cette procédure. Encourager le dialogue entre les ministères des Finances et ceux de l'éducation peut également servir à cerner les domaines dans lesquels le soutien horizontal, les conseils et l'utilisation stratégique d'outils comme les examens des dépenses peuvent améliorer le processus de budgétisation. À l'heure où les budgets sont placés sous haute surveillance, un resserrement de la collaboration entre les deux ministères s'impose plus que jamais.

Les systèmes éducatifs doivent en outre créer des instances qui favorisent la coopération entre les chercheurs et les responsables publics, ainsi que des institutions qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaires du savoir et combiner, évaluer et diffuser stratégiquement les données afin de faciliter leur intégration dans

les processus budgétaires. Dans les systèmes décentralisés en particulier, les directeurs d'école et les autorités locales doivent être encouragés à utiliser les données et les résultats de la recherche à des fins de budgétisation et être dotés des moyens de le faire grâce à des formations et à un soutien vertical et horizontal. Il importe de veiller à ce que les groupes de parties prenantes puissent contribuer aux discussions concernant la conception des évaluations, les données recueillies et l'interprétation des résultats des évaluations (OCDE, 2017, p. 181<sup>[3]</sup>).

## Renforcer les capacités infranationales aux fins du processus de budgétisation

### ***Les acteurs régionaux et locaux, notamment les autorités scolaires, prennent de plus en plus part à la planification budgétaire et à l'allocation des ressources***

Compte tenu de la tendance en faveur de la décentralisation constatée dans de nombreux pays de l'OCDE, les relations entre les autorités centrales, les ministères, les acteurs régionaux et locaux, ainsi que leurs responsabilités respectives dans le processus d'établissement des budgets de l'éducation, ont subi des transformations (voir chapitre 3). Dans certains systèmes, les autorités locales prennent de plus en plus part à la planification des ressources et assument des responsabilités tant pour l'allocation et la budgétisation des ressources mobilisées au niveau local que pour l'administration des subventions centrales. Les acteurs locaux et régionaux peuvent ainsi être chargés d'élaborer des propositions budgétaires qui décrivent l'utilisation des ressources financières ou leur répartition ultérieure entre les niveaux d'administration infranationaux et les écoles (OCDE, 2017, p. 169<sup>[3]</sup>). Dans certains systèmes, les autorités scolaires bénéficient, elles aussi, d'un degré élevé d'autonomie s'agissant de planifier leurs budgets et d'allouer des ressources.

Le fait de donner aux autorités locales et aux chefs d'établissement une plus grande responsabilité pendant le processus d'élaboration et de planification du budget peut renforcer leur obligation de rendre des comptes et favoriser leur appropriation du budget. Cela peut également accroître leur capacité à utiliser leurs connaissances opérationnelles du contexte local pour répondre avec efficacité et efficacité aux défis et aux besoins locaux. Néanmoins, pour permettre aux autorités locales et aux chefs d'établissement de s'acquitter de cette tâche convenablement, il convient de s'engager à développer les capacités au niveau central comme au niveau local (OCDE, 2017, p. 171<sup>[3]</sup>). Si les autorités des écoles et des sous-systèmes ont besoin de compétences techniques pour préparer et suivre les plans budgétaires, les autorités centrales doivent être capables de superviser le processus de planification décentralisé et de fournir des conseils efficaces à cet égard (IPE-UNESCO, 2010<sup>[6]</sup>). Ce sont les collectivités les plus modestes qui manquent le plus souvent de formation ou de ressources pour entreprendre une planification budgétaire stratégique. Pour que l'autonomie budgétaire fonctionne, il peut donc être nécessaire d'investir dans du personnel administratif local ainsi que dans des mécanismes efficaces d'auto-évaluation et de responsabilisation (OCDE, 2017, p. 159<sup>[3]</sup>).

*Dans les systèmes décentralisés, les rôles, les responsabilités et le degré d'autonomie des autorités infranationales en matière de budget et de dépenses varient considérablement d'un pays à l'autre*

Bien que la tendance à la décentralisation budgétaire ne soit en aucun cas universelle, les autorités locales participent de plus en plus aux processus de planification des ressources dans de nombreux pays de l'OCDE. L'étendue des responsabilités des acteurs locaux varie grandement. Dans certains cas, les acteurs locaux et régionaux sont chargés d'élaborer des propositions budgétaires qui décrivent l'utilisation des ressources financières ou leur répartition ultérieure entre les niveaux d'administration infranationaux et les écoles, sur la base des réglementations et des exigences inscrites dans la législation nationale, les lois relatives à l'éducation et d'autres textes législatifs. D'autres systèmes décentralisés donnent moins de

consignes concernant l'utilisation de procédures budgétaires et comptables spécifiques au niveau infranational, laissant aux acteurs locaux le soin de les définir. Au **Danemark**, par exemple, chaque municipalité est chargée de mettre au point et d'appliquer sa propre approche de la planification budgétaire (Nusche et al., 2016<sup>[7]</sup>).

De même, la responsabilité des écoles dans le processus budgétaire peut prendre différentes formes, certains systèmes donnant peu voire pas de contrôle aux écoles sur l'allocation de leurs ressources, quand d'autres systèmes donnent aux écoles une large autonomie en matière de planification, d'exécution et de suivi de leurs dépenses (OCDE, 2017, p. 170<sup>[3]</sup>) (voir Encadré 5.6).

### Encadré 5.6. Les responsabilités budgétaires des écoles dans une sélection de pays de l'OCDE

En **Estonie**, les responsables des écoles municipales soumettent leurs propositions de budget à l'approbation des autorités municipales, tandis que l'autorité centrale de l'éducation est chargée d'approuver les budgets des écoles publiques (Santiago et al., 2016<sup>[26]</sup>).

En **Lituanie**, comme dans un certain nombre de systèmes de l'OCDE, les conseils de gestion scolaire jouent un rôle plus actif dans le processus de planification du budget. Ils sont généralement composés de membres du personnel, de parents, d'élèves et parfois de représentants de la communauté. Ils approuvent les budgets des écoles et prennent souvent part aux décisions budgétaires concernant l'utilisation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers (Shewbridge et al., 2016<sup>[27]</sup>).

Dans la **Communauté flamande de Belgique**, les conseils de gestion scolaire, qui sont chargés de la gouvernance d'une ou de plusieurs écoles, bénéficient d'un degré élevé d'autonomie concernant l'utilisation des ressources. Ils ont la responsabilité de l'élaboration de leurs propres systèmes budgétaire et comptable dans le respect des règles et procédures de leur réseau éducatif (Ministère flamand de l'Éducation et de la Formation, 2015<sup>[28]</sup>).

Source : Santiago, P. et al. (2016<sup>[26]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en>; Shewbridge, C. et al. (2016<sup>[27]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Lithuania 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252547-en>; Nusche, D., et al. (2015<sup>[18]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247598-en>.

*En outre, il existe des différences dans l'étendue et les modalités des conseils et du soutien fournis par les autorités centrales pour la planification et la gestion du budget à des niveaux inférieurs du système*

Même dans les systèmes où l'autonomie budgétaire est importante au niveau local, les autorités nationales ou régionales peuvent aider les acteurs locaux à gérer les ressources financières de plusieurs façons. Dans des pays comme la **République tchèque**, l'**Estonie** et la **République slovaque**, les écoles ou les propriétaires d'établissements scolaires reçoivent des ressources pour recruter du personnel administratif spécialisé, comme des comptables et des agents budgétaires (Shewbridge et al., 2016<sup>[29]</sup> ; Santiago et al., 2016<sup>[26]</sup> ; Santiago et al., 2016<sup>[30]</sup>). De même, certains pays font en sorte que la formation à la gestion des ressources financières et à la budgétisation axée sur des objectifs soit intégrée aux stratégies de développement professionnel des responsables au niveau local et au niveau des écoles (OCDE, 2017, p. 159<sup>[3]</sup>).

Les autorités centrales chargées de l'éducation peuvent également élaborer des lignes directrices pour apporter une aide concernant les procédures de financement et de gestion des écoles, fournir un retour d'informations sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs éducatifs, et coordonner la coopération entre les acteurs des différents niveaux d'enseignement pour une approche de la

budgetisation à l'échelle du système (Burns et Cerna, 2016<sup>[16]</sup>). Les conseils et les exigences peuvent être communiqués par le biais de différentes méthodes, telles que des circulaires budgétaires, des lois budgétaires, des normes comptables généralement reconnues, des plans comptables et des classifications budgétaires. En outre, les ministères de l'Éducation et leur service de planification budgétaire, ou les ministères des Finances, peuvent fournir aux autorités intermédiaires des lignes directrices concernant la gestion financière de l'éducation ainsi que les pratiques budgétaires et comptables (OCDE, 2017, p. 169<sup>[3]</sup> ; Fakharzadeh, 2016<sup>[5]</sup>).

Dans de nombreux pays où ils sont chargés de planifier leurs propres budgets, les chefs d'établissement ou les conseils de gestion scolaire sont libres d'utiliser le type d'information qu'ils souhaitent à cet effet. Néanmoins, afin de faciliter l'élaboration de budgets au niveau local, plusieurs pays ont mis en place des services centraux de conseil qui jouent le rôle d'intermédiaires du savoir, proposant leurs services aux écoles et les assistant dans leurs choix stratégiques en matière de dépenses. L'Encadré 5.7 décrit la façon dont ces formes de coopération verticale et horizontale aident les acteurs locaux à assumer leurs responsabilités en matière de budgetisation stratégique au **Danemark**.

### Encadré 5.7. Faciliter la planification budgétaire locale dans les écoles et les municipalités danoises

Les chefs d'établissement danois assument une large part de l'élaboration des plans budgétaires des écoles et bénéficient d'une grande autonomie dans leurs décisions de dépense, car la majeure partie du financement des écoles n'est pas préaffectée. Pour épauler les chefs d'établissement dans leurs décisions relatives à la gestion des ressources, le système éducatif danois propose plusieurs mécanismes de soutien et de responsabilisation. Ainsi, les bureaux municipaux d'éducation aident les chefs d'établissement à gérer les aspects techniques de l'élaboration du budget des écoles, tels que la comptabilité et la tenue des livres comptables, ce qui permet aux directeurs de se concentrer davantage sur l'organisation stratégique et pédagogique de l'école. En outre, les municipalités coopèrent avec les écoles pour la prestation de services et peuvent les aider à réaliser des économies d'échelle, par exemple en achetant du matériel et des services pour plusieurs écoles en même temps.

Les conseils de gestion scolaire jouent un rôle officiel dans l'approbation des budgets des écoles, ce qui ajoute un degré de responsabilité horizontale au processus budgétaire. En 2014, un soutien financier a été apporté à l'association nationale des parents d'élèves dans le cadre de la réforme *Folkeskole* afin de renforcer les compétences et le professionnalisme des conseils de gestion scolaire pour qu'ils puissent s'acquitter de ce rôle efficacement. Les municipalités sont tenues de préparer et mettre en œuvre des plans de développement pour les écoles dont les résultats sont moins bons. Si les données montrent que certains établissements obtiennent systématiquement de mauvais résultats, les autorités centrales peuvent fournir un soutien supplémentaire et recommander aux municipalités et aux écoles de travailler avec leurs conseillers en apprentissage pour améliorer les processus et les résultats.

Source : Nusche, D. et al. (2016<sup>[7]</sup>), *OECD Reviews of School Resources: Denmark 2016*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262430-en> ; Extrait du rapport de l'OCDE (2017<sup>[3]</sup>), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276147-en>, Encadré 4.3.

La mise à disposition centralisée de plates-formes électroniques de budgetisation ou la fourniture de données pertinentes par le biais de systèmes centraux de gestion de l'information peuvent également permettre aux autorités centrales d'assister les écoles et les autorités locales dans leurs activités de planification budgétaire (OCDE, 2017, p. 160<sup>[3]</sup> ; OCDE, 2013<sup>[25]</sup>). Voici quelques exemples de ces systèmes centraux d'information destinés à éclairer les pratiques budgétaires au niveau des écoles :

- Toutes les écoles d'**Islande** ont accès à des systèmes informatiques qui facilitent leurs procédures budgétaires et comptables. Les systèmes sont fournis par le gouvernement central et les municipalités respectives mais ils ne comprennent pas d'outils spécifiquement adaptés à la planification des ressources financières (Ministère islandais de l'Éducation, des Sciences et de la Culture, 2014<sup>[31]</sup>).
- En **Estonie**, les grandes municipalités ont mis au point des systèmes de comptabilité électronique à distance pour leurs écoles. Ces systèmes libèrent les écoles des coûts liés à la tenue de leur comptabilité tout en leur donnant la possibilité de suivre leur budget au jour le jour (Santiago et al., 2016<sup>[26]</sup>).
- Les écoles **lituaniennes** sont assistées dans leur budgétisation et leur comptabilité par le système d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE) du ministère qui leur permet d'accéder facilement à divers indicateurs allant du nombre d'élèves par enseignant et de la taille des classes à la superficie des bâtiments scolaires en passant par les coûts de chauffage (Fakharzadeh, 2016<sup>[5]</sup>).

### **Plusieurs stratégies prometteuses et enseignements pour les responsables de l'action publique se dégagent, notamment...**

#### *Le renforcement des capacités et de la responsabilité au niveau local en matière de gestion des ressources financières*

La participation active des acteurs locaux et des autorités scolaires au processus budgétaire peut permettre de mobiliser leurs connaissances opérationnelles pour répondre avec efficacité et efficacie aux problèmes et aux besoins locaux. Néanmoins, le succès d'une prise de décision décentralisée exige un engagement en faveur du renforcement des capacités techniques et stratégiques au niveau local et l'élargissement du soutien des autorités centrales. Il s'appuie en outre sur des modalités de gouvernance garantissant que chaque niveau d'administration rend compte des décisions de dépense spécifiques qu'il prend. Contrôler l'utilisation du financement des écoles au niveau local peut contribuer à faire en sorte que les décisions relatives à l'utilisation des ressources financières répondent aux besoins locaux et créent les conditions d'une forte responsabilisation locale. Cependant, les autorités infranationales disposent parfois de capacités limitées pour le suivi et l'évaluation du rapport entre leur utilisation des fonds et l'enseignement et l'apprentissage. Les autorités centrales de l'éducation et les services centraux d'inspection peuvent jouer un rôle important en apportant une expertise complémentaire et en évaluant les aspects pédagogiques des activités des écoles (OCDE, 2017, p. 230<sup>[3]</sup>).

#### *Le renforcement des capacités et de la responsabilité des écoles en matière de gestion des ressources financières lorsque les écoles disposent d'une autonomie budgétaire*

Dans les pays où les écoles disposent d'une large autonomie en matière de gestion des financements, l'efficacité de l'utilisation des fonds doit faire partie intégrante des évaluations externes des écoles, de leurs auto-évaluations et des évaluations des chefs d'établissement. Cela peut contribuer à promouvoir une utilisation plus efficace des ressources qui tienne compte de considérations pédagogiques et de l'impact de l'utilisation des ressources sur l'enseignement et l'apprentissage. L'évaluation de l'efficacité de l'utilisation des financements au niveau des établissements scolaires ne doit pas s'arrêter à des considérations de conformité. Elle doit aussi analyser la façon dont les écoles utilisent les financements pour promouvoir les objectifs généraux du système scolaire, et la façon dont elles mettent en œuvre leur plan de développement scolaire et en fin de compte améliorent l'enseignement et l'apprentissage pour tous les élèves sur la base d'une vision commune d'une école de qualité. Elle doit combiner des aspects à la fois pédagogiques et financiers des activités des écoles, et examiner la façon dont l'utilisation des ressources influe sur la réalisation des objectifs stratégiques et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Les informations issues des évaluations externes et internes doivent constituer un retour

utile permettant d'éclairer les décisions des écoles sur la manière d'améliorer l'utilisation de leurs ressources et d'encourager le développement scolaire (OCDE, 2017, p. 229 f.<sup>[3]</sup>).

Il importe de renforcer les capacités d'évaluation et de suivi des chefs d'établissements et des conseils de gestion scolaire. Les chefs d'établissement doivent être en mesure de collecter des données sur le budget de l'école et les résultats des élèves et de les communiquer efficacement aux autorités responsables ainsi qu'à la communauté scolaire. Les autorités centrales pourraient fournir des exemples de bonnes pratiques d'analyse et de communication des données pour garantir le respect des normes minimales. Les membres de la communauté scolaire, y compris les enseignants, devraient jouer un rôle de premier plan dans le contrôle de l'utilisation des financements au niveau local au titre de leur rôle général de développement de l'école, et recevoir une formation à cet égard. Cela suppose de mettre en évidence les principaux groupes de parties prenantes et de veiller à ce qu'ils puissent tous s'exprimer au sein des conseils de gestion scolaire sans qu'aucun groupe ne domine. Il peut être important de fournir aux conseils de gestion scolaire les outils permettant d'interpréter et d'analyser les données, ainsi que d'autres processus d'évaluation, pour les doter de l'expertise dont ils ont besoin pour prendre part à plusieurs systèmes de responsabilisation (OCDE, 2017, p. 230<sup>[3]</sup>).

Les stratégies plus larges de renforcement des capacités locales et scolaires devraient également prêter attention aux compétences des administrateurs de l'éducation concernant la mise en œuvre des processus d'évaluation et de suivi financiers. Cela suppose de les former pour les doter des compétences permettant d'établir des liens entre les décisions relatives à l'utilisation des ressources et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, ainsi que de la capacité d'utiliser les données obtenues à des fins d'amélioration. Un examen des approches existantes des différentes autorités infranationales peut servir à cerner et à partager des exemples de bonnes pratiques. Dans les systèmes décentralisés où les autorités éducatives infranationales commencent à mettre en œuvre des pratiques de suivi et d'évaluation, la définition d'exigences en matière d'établissement de rapports pourrait inciter à élaborer des pratiques d'évaluation. Toutefois, il importe de garder à l'esprit que de telles exigences alourdissent les charges administratives qui pèsent sur les acteurs locaux et peuvent en outre encourager les autorités, et donc les écoles, à se concentrer sur les objectifs dont ils doivent rendre compte. La formulation de profils de compétence pour les responsables locaux peut également permettre de préciser les attentes (OCDE, 2017, p. 230<sup>[3]</sup>).

## Messages clés

Dans un contexte où les contraintes budgétaires s'accroissent, les priorités financières entrent en compétition et les structures de gouvernance sont complexes, le financement de l'école doit être efficace, judicieusement coordonné et fondé sur des données probantes. À la lumière de ces considérations, ce chapitre a examiné des pratiques qui permettent de planifier, suivre et évaluer efficacement les politiques de financement des établissements scolaires.

Premièrement, les responsables publics doivent adopter une approche prospective dans leur planification budgétaire qui s'appuie sur une compréhension commune des objectifs à l'échelle du système : des planifications budgétaires pluriannuelles conformes aux documents stratégiques nationaux et qui fixent des objectifs de résultats clairs peuvent orienter de façon précise les politiques éducatives. Si les planifications à moyen et long termes sont nécessaires pour constituer une base stable et fiable nécessaire à l'élaboration des politiques publiques, les planifications budgétaires doivent également conserver une certaine flexibilité qui permette de s'adapter en cas d'imprévu.

Deuxièmement, compte tenu de la complexité croissante des systèmes de gouvernance de l'éducation, le suivi et l'évaluation doivent être efficaces pour veiller à ce que les ressources soient utilisées à bon escient et en accord avec les objectifs à l'échelle du système. La réalisation d'examen des dépenses et d'évaluations d'impact au regard d'objectifs concrets peut favoriser une amélioration de la responsabilisation quant aux dépenses d'éducation à tous les niveaux de la gouvernance et fournir des données pour éclairer l'élaboration des politiques futures.

Troisièmement, la tendance à la décentralisation budgétaire demande un renforcement des capacités de suivi et d'évaluation à l'échelle locale et au niveau des établissements scolaires. Des formations, des lignes directrices et des services de conseil pourraient être proposés aux acteurs infranationaux afin de les aider à recueillir et interpréter les données et à les utiliser de manière à mieux répartir les ressources.

## Références

- Banque mondiale et UNESCO (2021), *EFW: Education Finance Watch 2021*, [2]  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375577> (consulté le 3 janvier 2022).
- Bruneforth, M. et al. (2016), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria*, Ministère fédéral de l'Éducation et de la Femme, Vienne, <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>. [10]
- Burns, T. et L. Cerna (2016), « Enhancing effective education governance », dans *Governing Education in a Complex World*, Éditions OCDE, Paris, [16]  
<https://doi.org/10.1787/9789264255364-13-en>.
- Burns, T. et F. Köster (dir. pub.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, [11]  
<https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- Currstine, T. (2003), « Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire », *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>. [4]
- Earl, L. et H. Timperley (2015), « Evaluative thinking for successful educational innovation », [17]  
*Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 122, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/5jrxtk1jtdwf-en>.
- Fakharzadeh, T. (2016), « Budgeting and Accounting in OECD Education Systems: A Literature Review », [5]  
*Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 128, Éditions OCDE, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/5jm3xgsz03kh-en>.
- Hooge, E. (2016), « Making multiple school accountability work », dans *Governing Education in a Complex World*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255364-7-en>. [14]
- IPEE-UNESCO (2010), « Planification stratégique : concept et principes », *document de travail de la Planification du Secteur de l'éducation*, n° 3, Institut international de planification de l'éducation – Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, [6]  
[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189757\\_fre](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189757_fre) (consulté le 25 janvier 2022).
- Lotz, J. (2006), « Accountability and Control in the Financing of Local Government in Denmark », [15]  
*OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art11-en>.
- Ministère de l'Éducation, D. et Ministère des Finances (2017), *Revízia výdavkov na vzdelávanie [Examen des dépenses d'éducation]*, <https://bit.ly/2Tukstl> (consulté le 7 octobre 2022). [24]
- Ministère flamand de l'Éducation et de la Formation (2015), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report of the Flemish Community of Belgium*, <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>. [28]
- Ministère islandais de l'Éducation, des Sciences et de la Culture (2014), *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Iceland*, Ministère islandais de l'Éducation, des Sciences et de la Culture, [31]  
<http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>.

- Münich, D. et G. Psacharopoulos (2014), « Mechanisms and methods for cost-benefit/cost-effectiveness analysis of specific education programmes », *Analytical Report*, n° 19, Réseau d'experts européens en matière d'économie de l'éducation (EENEE). [21]
- Nusche, D. et al. (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264247598-en>. [18]
- Nusche, D. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256729-en>. [9]
- Nusche, D. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Denmark 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262430-en>. [7]
- OCDE (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>. [1]
- OCDE (2019), *Education Policy Outlook 2019: Working Together to Help Students Achieve their Potential*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>. [23]
- OCDE (2018), *Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301528-en>. [19]
- OCDE (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>. [3]
- OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>. [25]
- OCDE (s.d.), *OECD Journal on Budgeting*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/16812336>. [22]
- Santiago, P. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Uruguay 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265530-en>. [8]
- Santiago, P. et al. (2017), *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264285637-en>. [20]
- Santiago, P. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: République slovaque 2015*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264247567-en>. [30]
- Santiago, P. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264251731-en>. [26]
- Schaeffer, M. et S. Yilmaz (2008), « Strengthening local government budgeting and accountability », *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° 4767, La Banque mondiale, Washington, D.C., <http://hdl.handle.net/10986/6902> (consulté le 25 janvier 2022). [12]
- Sevilla, J. (2006), « Accountability and Control of Public Spending in a Decentralised and Delegated Environment », *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art8-en>. [13]

- Shewbridge, C. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Lithuania 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, [27]  
<https://doi.org/10.1787/9789264252547-en>.
- Shewbridge, C. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Czech Republic 2016*, OECD Reviews of School Resources, Éditions OCDE, Paris, [29]  
<https://doi.org/10.1787/9789264262379-en>.

## Notes

<sup>1</sup> Autriche, Belgique (Fl. et Fr.), Chili, Danemark, Espagne, Estonie, Islande, Israël, Kazakhstan, Lituanie, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Suède, Uruguay.

# Optimiser les ressources dans l'enseignement scolaire

## INVESTISSEMENTS JUDICIEUX, RÉSULTATS DE QUALITÉ, ÉGALITÉ DES CHANCES

L'élaboration des politiques a toujours consisté à faire des choix, gérer des compromis et équilibrer plusieurs objectifs et priorités pour la prise de décisions budgétaires complexes. Pourtant, ces dernières années, les décideurs politiques ont été confrontés à un nombre croissant de priorités, d'où une pression plus forte pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Il existe de solides arguments en faveur d'un investissement public dans une éducation de haute qualité du fait de ses résultats économiques ainsi qu'aux retombées sociales plus générales pour les individus et la société. Mais alors qu'une éducation de haute qualité continuera à permettre aux individus et aux sociétés de prospérer et de se remettre des perturbations, les ministères de l'éducation devront repenser leur façon d'investir dans l'éducation pour garantir l'optimisation de l'utilisation de ces ressources. Après une introduction exposant le contexte, cette publication fait le point sur les rendements économiques et les résultats sociaux plus larges dérivés d'une éducation de qualité, plaidant en faveur de la poursuite des investissements publics. Elle se tourne ensuite vers l'examen des moyens intelligents d'investir dans l'éducation et examine les principaux leviers politiques pour optimiser l'utilisation des ressources: gérer et distribuer le financement des écoles pour tirer le meilleur parti des investissements éducatifs ; parvenir à l'équité parallèlement à une plus grande efficacité ; et la planification, le suivi et l'évaluation de l'utilisation efficace du financement des écoles.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-68556-7  
PDF ISBN 978-92-64-66138-7



9 789264 685567