

La lecture des indicateurs internationaux en France

Jean-Richard CYTERMANN

Professeur associé

Ecole des Hautes études en Sciences sociales (EHESS)

Marc DEMEUSE

Professeur

Institut d'Administration scolaire (INAS)

Faculté de Psychologie et des Sciences de l'éducation

Université de Mons-Hainaut (UMH) – Belgique

N° 18

Mai 2005

Rapport établi à la demande du
Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole

**Rapport établi à la demande
du Haut Conseil de l'évaluation de l'école**

Directeur de la publication : Christian FORESTIER

Secrétariat général : 3-5, bd Pasteur 75015 – PARIS

Tel : 01 55 55 77 41

Mèl : hcee@education.gouv.fr

ISSN en cours

Conception et impression : DEP/Bureau de l'édition

En guise de préambule : quelques mots sur la méthode de travail des rapporteurs

Les missions confiées par le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École (HCÉé) impliquent une bonne connaissance des domaines traités et une certaine indépendance. Rencontrer ces deux exigences n'est pas aisé. Dans le cas présent, une partie des critiques qui seront faites par les auteurs sont aussi une sorte d'autocritique.

L'étude qui a mené à ce rapport s'est déroulée en trois temps, en relation avec le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École. Vu les délais très courts, ces trois phases ont été menées de manière simultanée.

1. Rencontres avec les équipes chargées de l'élaboration des indicateurs, de la collecte et de l'analyse des données

Dans un premier temps, nous avons rencontré des responsables de la Division des indicateurs et analyses de l'éducation à l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économique) et d'Eurydice. Les responsables français (coordinateurs nationaux et participants aux groupes techniques) du projet INES ont également été interrogés. Des chercheurs ayant l'habitude de travailler sur ces indicateurs internationaux ont aussi été mis à contribution.

Ce travail sur interview s'est accompagné d'une analyse des documents méthodologiques fournis par les organisations internationales. Cette analyse a été étendue aux enquêtes et études qualitatives faites par Eurydice.

Par ailleurs, les correspondants nationaux du projet INES et les membres du réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs ¹, ont

¹ « La création du Réseau a été décidée lors d'une réunion des hauts fonctionnaires de l'éducation lors de la Présidence française de l'Union européenne de 1995. Il s'agit d'un réseau intergouvernemental dont les membres ont été désignés par leur gouvernement par l'intermédiaire de leurs représentants à un Comité de l'éducation. [...] La France (direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche) assure son animation et sa présidence, ainsi que la rédaction en chef, la publication et la diffusion d'évaluation, lettre d'information du Réseau. » (Site du réseau : <http://cisad.adc.education.fr/rev/index.htm>)

été interrogés par courriel et ont répondu dans une large mesure (questions en annexe).

2. Analyse approfondie de quelques indicateurs représentatifs

Dans un deuxième temps une étude approfondie a été faite sur la pertinence, la signification et les limites d'un échantillon d'indicateurs, soit parce qu'ils alimentent le débat public, soit parce qu'ils correspondent aux objectifs concrets fixés aux systèmes éducatifs européens dans le cadre du processus de Lisbonne et qu'ils ont ainsi vocation à être commentés publiquement.

La liste définitive de ces indicateurs, arrêtée avec le commanditaire de l'étude, comporte des indicateurs tels que :

- le pourcentage d'élèves obtenant un diplôme de fins d'études secondaires, en regard de la problématique posée par la classification CITE de l'UNESCO et la manière dont les différentes formations sont classées, en France comme à l'étranger ;
- le pourcentage d'abandons scolaires prématurés, indicateur choisi dans le cadre du processus de Lisbonne et calculé par Eurostat, dans le cadre d'une enquête sur les forces de travail ;
- le taux de survie dans l'enseignement tertiaire, sujet sensible en France (taux d'abandon en premier cycle) ;
- le salaire des enseignants ;
- les dépenses pour l'enseignement supérieur avec la question des frontières entre l'enseignement supérieur et la recherche et la prise en compte des dépenses sociales ou fiscales ;
- les questions de taille des classes et de taux d'encadrement.

3. Analyse de l'utilisation nationale des indicateurs internationaux

Dans un troisième temps, nous nous sommes intéressés à la réception et à l'utilisation des indicateurs internationaux à partir d'une étude comparative dans différents pays en étudiant notamment :

les pratiques de communication de l'OCDE lors de la sortie de « Regards sur l'Education » ;

- l'existence de présentation par les pays eux-mêmes des indicateurs internationaux en testant notamment l'hypothèse que la situation est différente selon que le pays réalise ou non une publications d'indicateurs décrivant son système éducatif, à l'image de « l'Etat de l'école », en France, ou propose une publication qui contextualise les indicateurs internationaux, comme en Belgique francophone ;
- les réactions de presse au moment de la sortie des publications internationales ;
- une interrogation sur l'impact de la publication « Regards sur l'Education » auprès des coordinateurs nationaux d'INES et des membres du réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs.

L'articulation de la production des indicateurs internationaux et de ceux réclamés par la mise en place de la LOLF a également été étudiée.

INTRODUCTION : UNE ATTENTION CROISSANTE AUX INDICATEURS INTERNATIONAUX

1. Un intérêt renforcé pour la comparaison des systèmes éducatifs dans le temps et dans l'espace

1.1. Au niveau international

1.1.1. D'abord une implication des chercheurs

L'intérêt pour l'éducation comparée est ancien², mais c'est certainement du côté de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (IEA ou International Association for the Evaluation of Educational Achievement) qu'il faut chercher les précurseurs des indicateurs internationaux tels que nous les connaissons actuellement. Cette association non gouvernementale se constitue autour d'un groupe de fondateurs, réunis en 1958 à l'Institut d'Éducation de l'UNESCO à Hambourg. « L'objectif qui les réunissait était de discuter des problèmes liés à l'évaluation des élèves et des établissements éducatifs, avec le désir de mettre en œuvre un projet commun de recherche dans ce domaine qui soit de caractère international et donne des points de vue comparatifs. » (Tiana, 2001, p. 48) Mais, « [...] il ne suffisait pas de mesurer les résultats obtenus, encore fallait-il s'efforcer de les expliquer. Autrement dit, il ne suffisait pas de connaître et d'évaluer le rendement des systèmes éducatifs, il fallait aussi faire un effort pour identifier les principaux facteurs qui le produisent. Cette volonté d'explication était associée à la préoccupation d'améliorer le fonctionnement des systèmes et des établissements d'éducation. Il ne s'agissait pas d'évaluer pour la simple envie d'évaluer, mais de le faire pour faciliter l'amélioration de l'éducation. Et pour ceci, il était nécessaire de savoir quels étaient les principaux facteurs qui influençaient le rendement éducatif, comment ils interagissaient entre eux et comment ils se répercutaient sur le travail éducatif et sur ses résultats » (Tiana, 2001, p. 49).

² Comme le précise le site de l'AFEC (Association francophone d'Éducation comparée) : « Au début du XIX^{ème} siècle, Marc-Antoine Jullien a utilisé et défini pour la première fois le terme d'"éducation comparée" dans une série de trois articles parus dans le "Journal d'éducation" (1817) ».

Nous ne nous préoccupons pas dans le présent rapport des problèmes posés par la mesure, au niveau international, du rendement scolaire, ce sujet a été traité par Norberto Bottani et Pierre Vrignaud, dans un précédent rapport au Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole. Il reste néanmoins que c'est bien cette mesure de l'efficacité, puis de l'équité des systèmes éducatifs, qui va conduire à la mise en œuvre d'indicateurs dans d'autres domaines, considérés comme associés ou à l'origine de la qualité de l'éducation.

Comme le précise Tiana (2001), qui fut président de l'IEA, « dans la seconde moitié des années quatre-vingts, quelques changements, qui eurent une influence sur l'orientation du travail jusqu'alors développé par l'IEA se produisirent dans le panorama international. La transformation la plus notable fut que l'évaluation du rendement académique se convertit lentement en un centre d'intérêt particulier pour beaucoup de gouvernements, qui commencèrent à établir des systèmes nationaux d'évaluation durant la décennie quatre-vingt-dix. Aux premières initiatives des Etats-Unis, de la France ou du Royaume-Uni succédèrent d'autres initiatives plus tardives comme celles de la Suède, de l'Espagne ou de l'Italie avec divers degrés et rythmes de développement.

De plus, les pays commencèrent à se préoccuper de la situation qui était la leur comparée à celle d'autres pays de référence dans leur entourage. Le cas des Etats-Unis est spécialement révélateur, puisque son intérêt pour obtenir des mesures du rendement dans une perspective comparatiste détermina son ferme appui aux initiatives internationales que diverses organisations internationales développaient. En réalité, on peut affirmer que quelques-unes des études développées par l'IEA, comme la Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), n'auraient pas été possibles sans cet appui politique et économique. [...]

Cette préoccupation des gouvernements et des administrations éducatives eut diverses conséquences. La première et la plus visible est qu'elle obligea à créer de nouveaux systèmes de suivi des résultats de l'éducation, capables d'évaluer le progrès éducatif au fil du temps. Mis à part les initiatives adoptées dans ce sens par les principaux systèmes nationaux d'évaluation créés récemment, cette demande obligea les organismes et les associations internationales à agir. »

« Ainsi, à la fin des années quatre-vingts, le Centre de recherche et d'innovation éducative (CERI)³ de l'OCDE lança un projet de construction d'un système

³ « Le Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement a été créé par le Conseil de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques en juin 1968 et tous les pays membres de l'OCDE y participent. Les objectifs principaux du Centre sont les suivants :

d'indicateurs internationaux sur l'éducation. Ce projet dénommé « Projet INES » se proposait de définir, recueillir et publier un ensemble d'indicateurs sur l'état de l'éducation dans les pays membres de l'organisation. Le travail commencé durant ces années était certainement ambitieux et avait pour base un cadre conceptuel large et rigoureux (CERI, 1994).

Les indicateurs inclus dans le projet de l'OCDE se référaient à divers domaines qui embrassaient le contexte, les ressources humaines, les processus et les résultats de l'activité éducative. Mais, cette présentation conceptuelle, en dépit de sa rigueur indéniable, ne résolvait pas tous les problèmes. Un des domaines qui présentait le plus de difficulté était précisément la construction des résultats à partir des indicateurs. Bien qu'il y ait eu un accord général sur la nécessité d'aborder ce domaine, il est certain que l'information disponible était très limitée. En outre, la mise en marche d'un mécanisme pour générer des indicateurs de ce type était une tâche laborieuse et compliquée.

[...] Au total, on peut dire que la contribution que l'IEA pouvait apporter à ce travail international et comparatif n'était pas négligeable. Le fait que dans les premières publications des rapports, appelées de manière générique Education at a Glance / Regard sur l'Education, la majeure partie des indicateurs de résultats éducatifs provienne des études de l'IEA constitue bien une confirmation de ce fait. »

1.1.2. Ensuite, une implication institutionnelle et politique

Comme Tiana le précise (2001, p. 54), l'IEA voit progressivement sa composition se modifier : « Si dans une première période, les représentants nationaux avaient été le plus souvent des chercheurs reconnus, quelques-uns parmi eux allaient maintenant être remplacés par les directeurs des nouveaux organismes nationaux d'évaluation récemment créés ou par les représentants des administrations éducatives. Ce

de poursuivre les travaux de recherche et d'analyse sur les innovations et les indicateurs clés afin de mieux appréhender les problèmes d'enseignement et d'apprentissage existants ou qui se font jour, ainsi que leurs liens avec les autres domaines d'action ;

d'explorer des stratégies d'enseignement et d'apprentissage cohérentes et prometteuses qui tiennent compte de l'évolution du contexte économique, social et culturel aux niveaux national et international et

de faciliter la coopération pratique entre les pays Membres et si nécessaire avec les pays non membres, afin qu'ils recherchent des solutions à des problèmes éducatifs communs et échangent leurs points de vue sur ces problèmes. » (OCDE, 2001b)

changement laissait entrevoir la préoccupation que les gouvernements manifestaient pour le rendement académique. »

Cette modification résulte, comme le rappelle Norberto Bottani (2001, p. 7), de l'importance que les gestionnaires et les politiques commencent à accorder aux indicateurs. « Les indicateurs internationaux de l'enseignement sont devenus un outil des politiques éducatives au cours de la dernière décennie, en particulier à partir de 1992, lorsque, après un long et difficile parcours de préparation, l'OCDE a publié son premier ensemble d'indicateurs ». Mais l'OCDE est impliquée depuis bien plus longtemps dans le domaine des statistiques éducatives. « Le début des travaux de l'OCDE dans le domaine des statistiques de l'enseignement remonte à la création du Comité du Personnel Scientifique et Technique à la fin des années 50. [...] Parallèlement à la collecte et à la systématisation des statistiques de l'enseignement, le Secrétariat a entrepris des travaux méthodologiques qui, à la demande des ministres européens de l'Education, lors de leur quatrième Conférence qui a eu lieu à Londres en avril 1964, se sont concrétisés par la publication en 1967 d'un « Manuel » intitulé Méthodes et besoins statistiques de la planification de l'enseignement et par celle, entre 1972 et 1975, pour chacun des pays Membres, d'une classification des systèmes d'enseignement, destinée à faciliter la comparabilité internationale des statistiques de l'enseignement.

Parmi les travaux effectués sur cette base, on peut citer : Développement de l'enseignement supérieur 1950-1967, OCDE, Paris 1970 ; Structures professionnelles et éducatives et niveaux de développement économique comportant deux volumes parus en 1970 et 1971 ; Annuaire des statistiques de l'éducation comportant également deux volumes parus en 1974 et 1975 ; Statistiques de l'éducation dans les pays Membres de l'OCDE paru en 1981 ; Statistiques du personnel enseignant – Besoins et Méthodes, document mis en diffusion générale en 1983 ; et Tendances de l'enseignement dans les années 70 – Une analyse quantitative paru en 1984. » (OCDE, 1989, p. 7)

La préfiguration des **Regards sur l'Education**⁴ et du projet **INES** est décrite de la manière suivante par l'OCDE, dès 1989 (p. 9) : « L'intérêt que portent les pays à ces comparaisons ne cesse cependant de croître et s'est à nouveau concrétisé dans le projet du Comité directeur du CERI sur les indicateurs internationaux de l'enseignement dont la phase exploratoire de 18 mois, commencée en juin 1988, doit se terminer fin 1989.

⁴ « Education at a Glance » en anglais.

L'objectif prioritaire du projet est d'offrir aux pays Membres un cadre institutionnel où ils peuvent coopérer à la mise au point et à l'évaluation d'indicateurs de l'enseignement, considérés comme des instruments pour l'évaluation des systèmes d'enseignement. En deuxième lieu, il vise à développer un système d'indicateurs internationalement comparables qui soit utile à la définition des politiques et à la prise de décisions dans le domaine de l'enseignement des pays Membres.

Il a été conçu comme un projet décentralisé de réseaux multi-nationaux constitués autour de cinq pôles d'intérêt et permettant aux pays de se rencontrer, d'échanger leurs expériences et de travailler ensemble sur les indicateurs qui les concernent directement. Chaque réseau est dirigé par un pays qui a accepté volontairement la responsabilité de proposer un plan de travail, de coordonner les efforts au sein du groupe, de rassembler les données, d'en faire la synthèse et de développer des indicateurs de l'enseignement internationalement comparables.

Les cinq réseaux de départ sont les suivants :

Réseau 1 : Taux de scolarisation, trajectoires des élèves et sorties du système éducatif ;

Réseau 2 : Les acquis des élèves ;

Réseau 3 : Les établissements scolaires, leur environnement et les systèmes éducatifs ;

Réseau 4 : Coûts et ressources des systèmes d'enseignement ;

Réseau 5 : Attitudes et attentes des utilisateurs du système d'enseignement. »

Cette structure s'est quelque peu modifiée au fil du temps. La première édition (OCDE, 1992, pp. 146-148) ne mentionne que quatre réseaux : le réseau A sur les résultats de l'enseignement, le réseau B sur l'insertion des étudiants dans le marché du travail, le réseau C sur les caractéristiques des établissements et des systèmes d'enseignement et le réseau D sur les attentes et les attitudes à l'égard de l'enseignement. A côté de ces quatre réseaux, il existe d'autres structures : un groupe consultatif, les coordinateurs nationaux, un premier groupe technique sur la participation et les flux d'élèves et un second groupe technique sur les coûts et les ressources, soit le Réseau 4, dans la présentation de 1989. La dernière édition de **Regards sur l'éducation** ne mentionne plus, pour sa part, que trois réseaux : le réseau A sur les résultats de l'enseignement, le réseau B sur les résultats de l'enseignement et les résultats socio-économiques et le réseau C sur les caractéristiques des établissements et des systèmes d'enseignement. Le réseau D a

disparu et le titre du réseau B s'est quelque peu modifié. Les deux groupes techniques ont fait place à un seul, intitulé « groupe technique pour les statistiques et les indicateurs de l'enseignement ». Un groupe particulier, intitulé « indicateurs sur l'éducation dans le monde », regroupe des représentants des pays non membres de l'OCDE et la publication mentionne encore d'autres participants à la publication, essentiellement les responsables de l'édition et de la mise en page.

Aux Etats-Unis (Hersh Salganik & Calsyn, 2001), la volonté de se comparer aux autres pays de l'OCDE émerge clairement avec la publication, par le *National Center for Education Statistics*⁵, de 16 indicateurs considérés comme importants pour l'éducation (United States Department of Education, 1993). Cette publication est originale à au moins deux points de vue dans le contexte américain : elle met en évidence la position relative des Etats-Unis, mais aussi la position des différents états au sein de l'Union⁶. Cette publication prend place parmi une série d'au moins huit rapports importants, dont le fameux « A Nation at Risk » paru dix ans plus tôt (avril 1993) et qui présente la situation nationale sous un angle plutôt alarmant. Par ailleurs, se développent la définition d'objectifs nationaux en matière d'éducation. C'est dans ce contexte que les Etats-Unis décident de collaborer au projet *INES (Programme d'Indicateurs sur l'Education)* de l'OCDE de manière à améliorer la qualité des données disponibles au niveau international. C'est essentiellement la peur d'une compétitivité limitée, par rapport au développement d'un capital humain supérieur dans d'autres pays, dont les pays émergents, qui provoque cet intérêt. La situation américaine est instructive également quant à la mise en œuvre des indicateurs (collecte harmonisée de données, par exemple), y compris au niveau national, puisque l'éducation y est une compétence des Etats. En ce sens, les difficultés rencontrées et les solutions adoptées ne sont pas toujours très éloignées de celles qui apparaissent lors des projets internationaux. Elles ont stimulé les travaux méthodologiques et conduit à une amélioration des pratiques. Par ailleurs, ce sont les données issues de *Regards sur l'Education* (OCDE, 1992) qui ont servi de référence - ainsi que celles provenant de l'*International Assessment of Educational Progress (IAEP)* de 1991 - à ce document, ce qui constitue un réinvestissement immédiat au niveau national pour les Etats-Unis.

⁵ Centre national des Statistiques pour l'Education (NCES).

⁶ Même si une tentative antérieure (*State Education Statistics*, mieux connue sous le nom de *Wall Chart*, à cause de son format) avait présenté les résultats des états en matière d'éducation dès 1984.

1.2. En France

L'émergence des indicateurs internationaux est concomitante, en Europe, avec l'émergence d'indicateurs nationaux en matière d'éducation. La France constitue un bon exemple de ce développement parallèle puisque la première publication de l'*Etat de l'Ecole*⁷ en France (octobre 1991) suit d'un mois la décision de publier le premier Regards sur l'Education de l'OCDE. Sedel (2004) propose une intéressante comparaison entre l'*Etat de l'Ecole, Regards sur l'Education* et les *Chiffres Clés de l'Education*⁸ sur laquelle nous reviendrons. Mais, d'autres productions de la DEP complètent l'*Etat de l'Ecole*, dont la *Géographie de l'Ecole*. Cette dernière peut être comparée aux travaux américains sur l'enseignement dans les Etats, alors que la structure politico-administrative en matière d'éducation des deux pays est complètement différente.

1.3. En Europe

Au niveau européen, la première tentative de produire des indicateurs à ce niveau, se matérialise avec les *Seize indicateurs de qualité* du *Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire* (Commission européenne, 2000) auquel l'un de nous a participé comme experts. L'un des problèmes rencontrés lors de cet exercice est la disponibilité des données en regard des 16 domaines qui ont été choisis. Un autre problème essentiel est aussi le manque de moyens affectés à cette entreprise : en dehors de quelques journées d'expertise accordées à trois centres universitaires et la participation de délégués nationaux, la Commission ne peut mettre en place une équipe permanente de spécialistes des statistiques éducatives. Elle dispose néanmoins des apports d'Eurydice, habitué à la préparation de publications dans le domaine de l'éducation et d'Eurostat. Malheureusement, aucune donnée nouvelle ne peut être acquise pour couvrir les domaines envisagés. L'exemple le plus manifeste est le domaine des langues où il faudra recourir à une solution indirecte (Blondin & Demeuse, 2000 ; Demeuse & Blondin, 2001).

1.4. Dans d'autres institutions

Au niveau mondial, le *Rapport mondial sur le développement humain*, publié par la *Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)* fournit également

⁷ « The State of Education » en anglais.

⁸ « Key data on Education » en anglais.

des indicateurs en matière d'éducation (UNESCO, 2004), intégrés dans un système plus vaste, visant la mesure du développement humain. Les indicateurs en matière d'éducation recouvrent le taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus capable d'écrire et de comprendre aisément un texte court et simple traitant de la vie de tous les jours⁹) et les taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Cette publication permet d'apprécier l'évolution des différents Etats en regard des *objectifs de développement pour le millénaire*, et notamment les objectifs 2 et 3 (« Garantir à tous une éducation primaire » et « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », notamment à travers l'élimination des disparités entre les sexes). Ce document est malheureusement assez peu utilisable dans les pays développés, en grande partie parce que les objectifs visés au niveau mondial sont généralement dépassés dans les faits pour ces pays. Les indicateurs utilisés sont donc peu adaptés aux objectifs des pays développés (par exemple, par rapport à la stratégie de Lisbonne) et trop peu sensibles dans ce contexte. Nous ne développerons donc pas l'examen de ce document dans la suite du rapport.

L'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) publie depuis deux ans son Recueil de données mondiales sur l'éducation. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde (UNESCO, 2004). C'est cet institut qui fournit la matière statistique pour composer le rapport mondial sur le développement humain que nous venons d'évoquer. Si cet institut vise des objectifs comparables à ceux de l'OCDE en matière de collecte de données fiables, son attitude se singularise par sa prudence et sa modestie¹⁰. L'intérêt pour les statistiques éducatives et les indicateurs est également

⁹ Comme le précise la note de présentation, disponible sur le site du PNUD, « les données relatives à l'alphabétisation correspondant à cette définition sont habituellement collectées à partir des recensements de population, généralement organisés tous les 5 ou 10 ans, ou d'enquête auprès des foyers. Ce rapport utilise les données relatives aux taux d'alphabétisation des adultes fournies par le March 2004 Assessment (UNESCO Institute for Statistics 2004a) de l'Institut des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui combine les estimations nationales directes et les estimations de l'ISU. » Mais, « les pays de l'OCDE à revenu élevé, ayant atteint la scolarisation universelle dans le primaire pour leur population, ne collectent plus de données statistiques relatives à l'alphabétisation dans leurs recensements nationaux ou lors de leurs enquêtes familiales, ils ne sont en conséquence pas intégrés dans les données de l'UNESCO. En ce qui concerne l'IDH [Indicateur de Développement humain], on applique à ces pays un taux d'alphabétisation de 99,0% ». Même en adoptant une attitude prudente à l'égard des études sur l'alphabétisation des adultes, il semble très difficile de soutenir cette option. On ne peut, par contre, que se réjouir du développement du Programme d'évaluation et de suivi de l'alphabétisation (PESA ou LAMP en anglais) qui est mis en oeuvre, de manière exploratoire, par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO, de manière à dépasser l'imputation de taux bien peu réalistes.

¹⁰ « [...] nous avons souligné l'importance des statistiques nationales dans l'élaboration des politiques nationales en matière d'éducation : une étape essentielle vers une éducation de qualité pour tous les

souligné dans cette publication, notamment en rapport avec les objectifs internationaux en éducation de l'Éducation pour tous (EPT) et des Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) « axés sur l'accès à l'éducation et la réussite scolaire, sur la parité entre les sexes et un bon apprentissage pour tous les enfants » (p. 7). Après avoir proposé un texte d'analyse très didactique, 11 tableaux statistiques par pays sont fournis. Ils concernent essentiellement des effectifs des élèves et des enseignants, des taux d'accès (CITE 0 à CITE 6), des mesures de progression (taux de survie) et d'espérance de scolarisation, ainsi que des taux de diplômes (CITE 5 et 6) et des données relatives aux dépenses en éducation (dépenses en pourcentage du Produit Intérieur Brut et selon les sources, publiques ou privées, de ces dépenses). Comme pour l'indicateur de développement humain, et même si l'analyse proposée en introduction aux tableaux est particulièrement intéressante, le document et les données fournies semblent moins adaptés à la situation de la France et des pays développés et nous ne poursuivrons donc pas l'examen de ce document au-delà de l'introduction de notre rapport.

2. Le développement de la production internationale d'indicateurs (OCDE, UNESCO, Communauté européenne...)

Comme nous venons de le mentionner, la production d'indicateurs internationaux est l'œuvre de plusieurs institutions et organisations internationales, dont l'OCDE, l'UNESCO et la Communauté européenne. Cette production a évolué dans le temps et la forme actuelle n'est pas celle qui prévalait lors des premières publications. Cette évolution n'a pas été identique pour chacune des productions. *Regards sur l'Éducation* de l'OCDE, publication quasiment annuelle, a connu un accroissement de volume (voir tableau 1) et s'est de plus en plus rapproché d'un annuaire statistique commenté alors que *Chiffres clés de l'Éducation*, publiés par Eurydice, dont la parution est plus irrégulière, a davantage conservé sa forme initiale, malgré son accroissement de volume.

L'informatique a aussi apporté un complément notable. En effet, à côté des publications classiques sur support papier, chaque institution a enrichi les

enfants du monde. L'ISU s'efforce d'aider les pays à collecter des données fiables et récentes ayant la double qualité d'être à la fois pertinentes pour les politiques nationales et de remplir les normes fixées pour les données internationales. Cela permet de brosser des portraits régionaux et mondiaux et de comparer les pays entre eux. L'amélioration de la qualité des statistiques sur l'éducation prendra du temps car un grand nombre de données ne peuvent être collectées qu'à partir de systèmes d'administration efficaces, lesquels sont souvent à court de ressources. » (UNESCO, 2004, p. 3)

informations soit à travers son site Internet¹¹, soit à travers un support de type Cédérom joint ou non à chaque publication, comme dans le cas du *Recueil des données mondiales sur l'éducation 2004* de l'Institut de Statistique de l'UNESCO. La stratégie de l'OCDE et d'Eurydice est complètement opposée en ce qui concerne l'accès aux publications électroniques. Si toutes deux offrent une version en ligne de leurs documents, la première le fait à travers un système payant alors que la seconde propose ce service de manière complètement gratuite.

La publication d'indicateurs au niveau international a également beaucoup bénéficié de la collecte conjointe de données, appelée UOE, auprès des pays Membres, comme nous le verrons plus loin.

Comme le précisent Scheerens et Hendriks (2004, p. 105), « le but ultime des indicateurs en matière d'éducation peut être décrit comme la manière de fournir un support au pilotage¹² de la qualité de l'éducation ». Les auteurs relèvent ainsi le fait que de nombreux pays publient leur interprétation nationale de ces indicateurs en soulignant ceux qui présentent un intérêt particulier pour leur propre système, mais proposent aussi des informations complémentaires pour contextualiser ces données internationales. D'une manière générale, les deux auteurs, coordinateurs d'un rapport européen sur les indicateurs et le « benchmarking de la qualité »¹³ (Scheerens et Hendriks, 2002) qui a donné lieu la publication mentionnée ci-dessus, considèrent par ailleurs qu'au-delà d'une visée purement descriptive des systèmes éducatifs, il est à présent temps de se pencher sur les indicateurs dans la perspective de ce que la

¹¹ www.ocde.org pour l'OCDE, www.eurydice.org pour Eurydice.

¹² Le texte anglais utilise « monitoring » que nous traduisons ici par « pilotage » (Demeuse et Baye, 2001).

¹³ Au-delà de l'objectif général d'optimisation des indicateurs internationaux en matière d'éducation, ce rapport européen poursuit quatre objectifs principaux :

évaluer les écarts possibles entre les différentes manières de s'intéresser à la qualité et aux priorités des décideurs à travers les indicateurs existants, en particulier en relation avec les comparaisons européennes ;

analyser les pratiques actuelles et les options possibles pour l'avenir en matière de « benchmarking » et d'utilisation de standards de qualité ;

évaluer les besoins en matière de présentation plus synthétique et thématique des indicateurs et explorer la possible convergence des besoins en matière d'information à propos des spécificités nationales ;

explorer la possibilité de méthodes d'enquête fournissant des feed-back aux établissements scolaires.

La Belgique (Communauté flamande), le Danemark, la France, l'Italie, les PaysBas, l'Espagne et le Royaume Uni ont participé à ce projet. L'équipe française était constituée de Gérard Bonnet (DEP), Jean-Claude Emin (DEP) et Julie Sedel (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris).

littérature anglo-saxonne qualifie de « evidence based policy », c'est-à-dire la mise en œuvre de politiques qui s'appuient sur des « preuves » ou, du moins, sur des éléments empiriques. Nous allons voir que c'est cette conception qui préside par exemple à la mise en place, au niveau européen, du processus dit « de Lisbonne ».

3. Le processus de Lisbonne et la méthode de coopération ouverte

Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a demandé au Conseil de l'éducation et à la Commission européenne d'« entreprendre une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement, axée sur les préoccupations et les priorités communes tout en respectant les diversités nationales ». Ce conseil a dans le même temps défini une nouvelle approche en matière de coordination politique applicable dans les domaines de l'éducation et de la formation et transposée du domaine de l'emploi, « la méthode ouverte de coordination (MOC), dont l'objectif est d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'Union Européenne.

Le Conseil européen de Barcelone, en mars 2002, a précisé les instruments de la MOC :

comparaisons significatives entre les pays sur la base d'indicateurs et de critères de références (processus de « benchmarking ») en fonction des objectifs arrêtés en commun.

échanges d'expériences consistant à tirer des enseignements de bonnes pratiques et à identifier les facteurs de la réussite

examen par les pairs, point évoqué au Sommet de Lisbonne, mais qui ne sera mis en œuvre qu'à la demande d'un Etat membre.

Il ne nous appartient pas ici de discuter des avantages et des inconvénients de cette méthode, qui entre clairement dans une logique de pilotage ou de gouvernance par les résultats¹⁴. Elle nous intéresse dans la mesure où elle accorde une large place à la construction et à l'interprétation des indicateurs sur l'éducation. Des objectifs concrets ont été définis : trois objectifs stratégiques subdivisés en treize objectifs et quarante deux points-clés (Commission européenne, 2002). Ces objectifs sont dans

¹⁴ Pour certains, la gouvernance par les comparaisons est un mode de gouvernance extrêmement puissant et impose une pression forte et croissante sur les politiques éducatives nationales ; pour d'autres, comme l'ancien Premier Ministre néerlandais Wim Kok, chargé d'un rapport au Conseil sur le processus de Lisbonne, cette méthode est peu contraignante, voire inefficace (Cytermann, à paraître).

l'ensemble plutôt consensuels¹⁵ comme le sont les premiers critères de références adoptés au Conseil Education de mai 2003. Ces critères de référence sont les suivants :

Le taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école dans l'Union européenne ne devrait pas dépasser 10%.

Le nombre total de diplômés en mathématiques, sciences et technologie dans l'Union devrait augmenter d'au moins 15% et le déséquilibre hommes femmes dans ce domaine devrait être réduit.

Au moins 85% des jeunes âgés de 22 ans dans l'Union devraient avoir achevé (avec diplôme) leurs études secondaires supérieures.

Le pourcentage d'élèves âgés de 15 ans ayant de faibles résultats en lecture dans l'Union devra être réduit d'au moins 20% par rapport à 2000, c'est-à-dire aux résultats enregistrés dans PISA, **reconnu de fait comme un standard européen.**

Le taux moyen de participation à la formation tout au long de la vie devrait concerner au moins 12,5% de la population adulte en âge de travailler.

Beaucoup de discussions portent sur le choix des indicateurs. Le reproche est parfois fait en France, y compris officiellement à la Commission, de privilégier dans le choix la disponibilité des indicateurs et donc de s'en remettre au fond, aux choix de l'OCDE. Mais la Commission, suivant là la position française a constaté dans le rapport 2004 sur le suivi des décisions de Barcelone qu'il était nécessaire de disposer d'indicateurs d'évaluation des compétences en langues étrangères et a lancé une consultation pour la construction d'un indicateur européen. Le même rapport a constaté également des lacunes dans des domaines comme les technologies de l'information et de la communication (TIC), les compétences clés, la mobilité et la formation des adultes.

Ce processus européen donnera de fait une importance grandissante à la lecture des indicateurs internationaux.

¹⁵ Les objectifs stratégiques sont : améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes de formation dans l'UE, faciliter l'accès de tous aux systèmes d'éducation et de formation, ouvrir au monde extérieur les systèmes d'éducation et de formation. Seuls les objectifs de second rang relatifs à l'optimisation des ressources et à l'esprit d'entreprise n'apparaissent pas à première vue consensuels.

4. La LOLF et le développement de la culture de résultat en France

La *loi organique aux lois de finances (LOLF)* du 1^{er} août 2001 et qui s'appliquera dès le 1^{er} janvier 2006 introduit pour la première fois en France la **mesure des résultats** de l'action **publique dans la procédure** budgétaire. L'article 51 de cette loi dispose ainsi que « *est joint au projet de lois de finances de l'année un **projet annuel de performances** de chaque programme (enseignement primaire, secondaire...) précisant la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'**indicateurs précis** dont le choix est justifié.*

Une démarche parallèle inscrit dans les lois de règlement la présence de **rapports annuels de performance** établissant à partir des indicateurs une comparaison des objectifs et des résultats. On est bien là aussi dans un mouvement de gouvernance par les résultats qui donne une importance réelle à la lecture et à la production d'indicateurs.

A titre indicatif des pré-projets annuels de performance ont été produits. Dans le domaine de l'enseignement scolaire, contrairement à celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, les objectifs n'incluent pas directement une référence internationale mais les objectifs et les indicateurs recouvrent des domaines voisins de ceux des indicateurs européens et internationaux en terme de compétence des élèves, de taux d'accès à un diplôme ou de sorties sans diplômes et sans qualifications sans que les indicateurs soient identiques. Des références sont parfois faites aux indicateurs internationaux et européens. La présentation stratégique du programme enseignement scolaire public du second degré dit vouloir situer la performance du programme en la rapprochant de données relatives à des territoires de référence plus large, l'Europe notamment « *Les indicateurs de maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques seraient à rapprocher d'un des critères de référence européens pour l'éducation : la proportion d'élèves de 15 ans ayant des résultats insuffisants en lecture, mathématiques et sciences qui sera établi à partir de l'enquête PISA de l'OCDE* ». Cette volonté de rapprochement reste théorique dans la mesure où les indicateurs retenus sont différents.

L'indicateur sur la proportion d'élèves ayant atteint en langue étrangère le niveau B1 du cadre européen de références, en fin de collège, doit « *permettre d'apprécier la performance du système en elle - même et de la situer au regard des objectifs européens dans l'atteinte desquels la France s'est engagée* ».

Ce projet a été écrit avant la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école dont l'adoption aura pour conséquence une modification des objectifs définis dans ce projet pour les remplacer par ceux du rapport annexé¹⁶ à la loi. Or (infra) un certain nombre d'objectifs du rapport annexé sont cohérents avec les critères de référence européens. Mais, et nous le développerons dans nos conclusions et propositions, l'articulation des indicateurs nationaux, européens et internationaux doit être une priorité de travail pour le ministère et notamment pour la DEP.

¹⁶ L'annulation par le Conseil Constitutionnel de l'article approuvant les objectifs du rapport annexé ne change rien dans la mesure où ces objectifs seront inscrits dans des décrets.

I. LES INSTRUMENTS EXISTANTS

1. Regards sur l'éducation, une publication qui a pris de l'ampleur au détriment de la lisibilité

A ce jour, 11 éditions successives, publiées quasiment chaque année, à deux exceptions (1994 et 1999) ont été produites, depuis 1992. En une douzaine d'années, le volume de *Regards sur l'éducation* est passé de 152 pages à 500 pages (tableau 1), soit une multiplication du nombre de page par 3,29, sans prendre en compte le passage d'une version bilingue – français et anglais – lors des deux premières éditions, à une publication séparée pour chacune des langues dès la 3^e édition en 1995. Le nombre de pays pris en compte tend, lui aussi, à augmenter et ne se limite pas aux pays Membres de l'organisation.

Tableau 1 – Evolution du volume de *Regards sur l'éducation*.

	Nombre de pages	Langue(s) du volume ¹⁷
1992	152	Bilingue
1993	264	Bilingue
1994	---	---
1995	376	Unilingue
1996	400	Unilingue
1997	448	Unilingue
1998	472	Unilingue
1999	---	---
2000	412	Unilingue
2001	444	Unilingue
2002	420	Unilingue
2003	496	Unilingue
2004	500	Unilingue

¹⁷ Le nombre de pages est calculé pour les versions bilingues et les versions françaises unilingues.

Les deux premiers principes annoncés dans la première éditions¹⁸ (OCDE, 1992, p. 10), à savoir l'intérêt des indicateurs pour un large public et la volonté affirmée « qu'on ne doit pas chercher à construire une pléthore d'indicateurs qui couvrent tous les aspects du fonctionnement de l'enseignement, mais plutôt à définir un certain nombre d'indicateurs qui soient utiles à l'analyse des politiques et apportent les informations nécessaires pour la prise de décisions et l'évaluation » semblent avoir été battus en brèche lors des dernières éditions à travers l'imposant volume qui s'apparente davantage à un annuaire statistique commenté de manière très factuelle qu'à un outil maniable ou aisément consultable par le public auquel il est destiné prioritairement. Pourtant, Barry McGaw, directeur de l'éducation, réaffirme les principes de base initiaux dans sa préface de l'édition 2004 (pp. 4-5) : « *Tout d'abord, les indicateurs doivent aborder des questions sur l'éducation qui comptent parmi les priorités des politiques nationales et pour lesquelles une base de comparaison à l'échelle internationale peut apporter une valeur ajoutée importante à ce qui peut être accompli en tant qu'évaluations et analyses nationales. Ensuite, les indicateurs doivent être présentés sous une forme aussi comparable que possible tout en laissant ressortir les spécificités nationales afin de refléter des différences historiques, systémiques et culturelles entre pays. Troisièmement, la présentation des indicateurs doit être directe mais assez détaillée pour éviter de simplifier outre mesure des réalités éducatives complexes. Enfin, il y a un souhait partagé de limiter le plus possible le jeu d'indicateurs pour autant qu'il demeure suffisamment étoffé pour servir de base de travail aux décideurs politiques de pays dont les enjeux éducatifs sont différents.* » Reste donc à attendre la prochaine version pour constater l'évolution de la publication et son éventuel retour aux sources.

A côté de ***Regards sur l'Éducation***, l'OCDE publie d'autres documents. On peut notamment citer ***Analyse des politiques d'éducation***, depuis 1996 et ***Examens des politiques nationales d'éducation***. Le premier document traite générale de quelques sujets, sous la forme de chapitres distincts. A titre d'exemple, l'édition 2001 aborde cinq thèmes : « les pistes prometteuses en matière de politique d'apprentissage à vie, le bilan des pays dans la réalisation des objectifs d'apprentissage à vie, les disparités dans la participation aux activités d'apprentissage à vie, eu égard notamment à la « fracture numérique », les compétences exigées dans l'économie du savoir et les devenir possibles de l'école ». Si la forme générale (une colonne principale et des

¹⁸ Le troisième principe affirme que « ces indicateurs doivent être non seulement fiables et solides au niveau national, mais comparables entre les pays de l'OCDE ».

titres dans les colonnes extérieures) est comparable à celle de *Regards sur l'Éducation*, le contenu est sensiblement différent : plus marqué idéologiquement, il est aussi plus aisé à saisir pour le décideur. Si *Regards sur l'Éducation* affiche une volonté descriptive, relevée également par Sedel (2004, p. 141), *Analyse des politiques éducatives* est résolument prospective. On y recourt ainsi, par exemple, à la présentation de scénarios. Ceux-ci sont étayés par des données, des graphiques et les textes sont largement documentés (bibliographie par chapitre). Il reste que cette publication subit, elle aussi, une inflation important non maîtrisée par l'OCDE : de 75 pages dans l'édition de 1996, le volume passe à 170 pages dans sa version 2001.

L'Examen des politiques nationales d'éducation constitue encore un autre exercice. Il est beaucoup plus contextualisé puisqu'il s'agit de passer sous la loupe la situation d'un système éducatif particulier. La périodicité de cet examen n'est pas régulière. Le dernier document paru dans cette série à propos de la France date de 1996 (OCDE, 1996)¹⁹. L'exercice précédant date quant à lui de 1971 (OCDE, 1971). Dans la version de 1996, c'est la notion d'égalité des chances qui sert de fil conducteur. Ce type de publication comporte deux parties : la première est constituée par le rapport de base que le Ministère de l'Éducation nationale a préparé à destination des trois examinateurs de l'OCDE²⁰, la seconde, par le rapport des examinateurs. « *Dans la deuxième partie, sont abordées trois grandes questions qui résument des thèmes essentiels de politique et de stratégie au cœur des préoccupations de nombreux gouvernements : l'expérience des zones d'éducation prioritaires comme remède à l'échec scolaire ; la réforme de la formation des maîtres pour garantir la qualité et la cohérence de l'enseignement ; et les nouveaux diplômes « intermédiaires » dans l'enseignement technique et professionnel pour assurer une meilleure transition à l'emploi. Sont également analysées les stratégies d'innovation et de pilotage correspondantes à mettre en œuvre* » (OCDE, 1996, p. 3). On trouve dans cet exercice réalisé par le Ministère de l'Éducation nationale (première partie) des références internationales. Ainsi, par exemple, la situation française est présentée, en relation avec celle d'autres pays de l'OCDE, dans le domaine de la scolarisation au-delà de l'enseignement obligatoire (taux net de scolarisation dans le secondaire à l'âge de 17 ans, taux d'obtention d'un diplôme de 2^e cycle de l'enseignement secondaire, taux d'accès à l'enseignement supérieur) et dans le domaine des ressources utilisées pour l'enseignement scolaire (nombre d'élèves par enseignant

¹⁹ Un examen comparable est actuellement en cours (élaboration du rapport national). Il concerne l'enseignement supérieur.

²⁰ Les trois examinateurs de l'OCDE étaient Roberto Carneiro (Portugal), Burkart Lutz, rapporteur (Allemagne) et Hilary Steedman (Royaume Uni).

dans l'enseignement public et privé, dépense par élève et par niveau d'enseignement, exprimée en équivalent dollars Etats-Unis à parité de pouvoir d'achat [dépenses publiques et privées]) (OCDE, 1996, pp. 82-83). Ces données sont extraites de l'édition 1993 de *Regards sur l'Education*.

On peut encore signaler l'effort de l'OCDE pour donner à chaque pays une meilleure vision des travaux qui sont menés et des réactions à propos de ces travaux. C'est ainsi qu'une page est consacrée à chacun des pays Membres sur le site de l'OCDE²¹. Cette page ne se limite pas au domaine de l'éducation, mais couvre l'ensemble des domaines d'intérêt de l'organisation.

2. Chiffres clés de l'éducation en Europe, l'alliance du qualitatif et du quantitatif

Les *Chiffres clés de l'Education en Europe*, dont la dernière édition disponible date de 2002 et constitue la cinquième parution depuis 1994, allie données qualitatives et quantitatives. Contrairement sans doute à *Regards sur l'Education*, cette publication se veut plus descriptive des systèmes éducatifs que construite sur un modèle interprétatif du type « Contexte démographique, économique et social – Coûts & ressources - Résultats ». Sa structure suit ainsi l'organisation en niveaux d'enseignement (Education préprimaire, enseignement primaire, enseignement secondaire, enseignement supérieur), même si quelques chapitres rompent avec cette structure et portent sur les enseignants, les langues étrangères ou le financement de l'éducation (Commission européenne, 2002). Sedel (2004, pp. 142-143) en donne l'interprétation suivante : « le document évite de formuler quelque jugement de valeur que ce soit, adopte un ton neutre et descriptif et souligne la diversité des systèmes existant. Cette apparente « neutralité » ne peut cependant cacher le fait que l'adjonction de certains chapitres à propos des langues étrangères ou des technologies de l'information et de la communication, par exemple, constitue une réponse à des questions de nature politique ».

D'un point de vue formel, la structure des textes de la publication d'Eurydice est comparable à celle de la publication phare de l'OCDE (colonne de texte large et

²¹ Pour la page relative à la France :
http://www.oecd.org/country/0,3021,fr_33873108_33873376_1_1_1_1_1,00.html,
pour la page introduisant l'ensemble des pays :
http://www.oecd.org/countrieslist/0,3025,fr_33873108_33844430_1_1_1_1_1,00.html.

résumé du contenu mis en évidence dans la marge). Il existe néanmoins des différences en apparence ténues, mais pourtant bien nettes. Un bon exemple de ces différences de philosophie peut être trouvé dans l'ordre d'apparition des pays sur les figures : selon un ordre immuable dans Chiffres clés alors que l'ordre est variable et fonction de la position relative du pays pour la dimension considérée pour Regards sur l'Education. Baye (2005) analyse très bien l'importance de la notion de classement des pays dans les différentes versions de cette dernière publication. Elle fournit notamment une intéressante figure (p. 549) représentant les mêmes données (distribution des résultats des élèves à une enquête de l'IEA) selon que les pays sont classés en fonction de la proportion des élèves forts ou des élèves faibles. Par ailleurs, en termes de comparaison entre les deux publications, la publication européenne est plus aérée et limite son volume à 260 pages. Contrairement à l'OCDE, Eurydice se limite également à l'intégration des états Membres de l'Union et n'y ajoute que les pays qui entretiennent des rapports institutionnels avec celle-ci, comme l'Islande et la Norvège ou les pays candidats à l'adhésion.

3. Des progrès méthodologiques : collecte unique des données et classification unique des filières d'enseignement

Les premiers travaux de l'OCDE qui ont été rappelés dans l'introduction (OCDE, 1989), étaient tributaires de la transmission de données de la part de ses membres à l'UNESCO. C'est l'invitation faite à l'Office des Statistiques des Communautés européennes (actuellement EUROSTAT) d'utiliser ce recueil commun à l'OCDE et à l'UNESCO qui va conduire à une collecte harmonisée de données pour les trois organismes internationaux. En 1984-1985, commence réellement cette prise d'information commune, pour les pays membres de l'OCDE et en 1989, l'OCDE écrit, de manière certainement un peu optimiste (p. 8) : « *L'introduction des nouveaux questionnaires n'a pas posé de problème particulier et, malgré l'augmentation du nombre d'informations demandées, aucun pays ne s'est plaint du surcroît de travail que cela entraîne pour les services statistiques. L'informatisation de ces services qui permet de répondre beaucoup plus facilement aux demandes d'informations en est sans doute la raison principale. Certains pays sont encore dans l'impossibilité de fournir telles ou telles informations, soit parce qu'elles ne sont pas recueillies dans leur pays, soit qu'elles ne s'appliquent pas à leur système d'enseignement (cas des redoublants par exemple). Cependant, d'année en année, la plupart des pays améliorent la qualité des informations fournies et en augmentent la qualité* ».

La collecte UOE fait l'objet de plusieurs publications, dont le dernier manuel de collecte des données (OCDE, 2004c). Ce volumineux document de 185 pages est destiné à fournir les instructions aux personnes chargées de compléter les tableaux de la collecte conjointe UNESCO / OCDE / Eurostat. Cette tâche, accomplie de manière électronique, implique à présent 60 pays. Il est ici naturellement impossible de fournir une présentation complète de ce document, téléchargeable sur le site de l'OCDE (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/53/33712760.pdf>).

L'OCDE (2004) publie par ailleurs son ***OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics***. Ce document présente, en un peu moins de 300 pages, les informations techniques nécessaires à l'utilisation, notamment, de ***Regards sur l'Education***. Comme les auteurs le précisent dans l'introduction, cet ouvrage aborde des domaines en apparence très terre à terre et pourtant essentiels, comme la

question de savoir ce qu'est un enseignant (du moins dans les documents de l'OCDE), ce qu'il faut entendre par dépenses publiques d'éducation, comment interpréter les dépenses par étudiant, ce que cela mesure et quels sont les problèmes liés à la qualité de ces données. C'est très certainement une publication qui permet d'améliorer nettement les tentatives de comparaisons en matière d'éducation, mais il n'est pas certain que cet ouvrage se trouve sur toutes les tables des lecteurs de *Regards sur l'Éducation*. Il subsiste néanmoins, comme l'un de nous (Monseur et Demeuse, 2004) a pu le mettre en évidence, des domaines qui peuvent sembler évidents, mais où les définitions ne sont par nécessairement bien établies au niveau international. Par exemple, le concept d'école ou d'établissement scolaire (par opposition à celui d'implantation) ne fait pas l'objet d'une définition commune de la part de l'OCDE, du moins dans PISA.

4. Les méthodes de contrôle de cohérence

Le contrôle de la cohérence des données fournies par les différents pays n'est pas un domaine simple. En effet, les appareils statistiques de chacun des ministères de l'éducation, sans parler de la nécessité de mobiliser d'autres ministères ou agences selon les domaines concernés, ne sont pas nécessairement tous à un même niveau. Par ailleurs, les définitions nationales peuvent diverger et la collecte de certaines informations sont ou non assurées. Les concepts eux-mêmes ne sont pas absolument identiques, notamment en raison de la structure et de l'histoire de chacun des systèmes éducatifs. Ainsi, par exemple, la notion d'enseignement privé peut être passablement différente dans un pays tel que la France ou d'autres systèmes, comme le système belge où une majorité des élèves est scolarisée, au niveau de l'enseignement secondaire, dans des établissements scolaires catholiques, donc d'initiative privée, mais subventionnés sur une base identique à celle de l'enseignement public par l'autorité publique²². Un ouvrage tel que l'*OCDE Handbook for*

²² « La classification en public et privé d'une institution est établie en fonction du fait qu'une autorité publique ou une organisation privée possède le contrôle ultime sur l'institution. Le contrôle ultime est déterminé en référence à celui qui a le pouvoir de déterminer la politique générale et les activités de l'institution et de salarier les personnes qui gèrent l'école. Le contrôle ultime implique aussi habituellement la faculté de décider d'ouvrir ou de fermer une institution » (OCDE, 2004d, pp. 58-59). Selon cette définition, l'enseignement catholique en Belgique appartient clairement au domaine privé, pourtant il est considéré par le juge comme « un service public fonctionnel », ce qui ne manquera certainement pas de surprendre le lecteur français. Cela amène, notamment, l'OCDE à raffiner sa classification en ajoutant une distinction supplémentaire : il existe des institutions privées dépendantes du gouvernement (*Governeent-dependant private institutions*) qui, bien que privées, « reçoivent 50% ou plus de leurs moyens du gouvernement ou dont le personnel est payé, directement ou non par le gouvernement » (ce qui est bien la situation en Belgique). Les institutions privées indépendantes sont alors les institutions qui reçoivent moins de 50% de leur moyens du gouvernement et dont les

Internationally Comparative Education Statistics (OCDE, 2004d) ou le *2004 Data Collection on Education Systems. UOE data collection manual* (OCDE, 2004c) constituent des ouvrages indispensables.

A côté des documents de référence, il existe aussi des procédures d'harmonisation. Les premières sont liées aux méthodes de collecte. L'OCDE, par exemple, compte un groupe technique dans lequel chaque pays est représenté, généralement par un ou plusieurs fonctionnaires responsables, au sein de leur administration nationale, des statistiques éducatives ou d'une partie de celles-ci. Ce groupe se réunit périodiquement et ses membres constituent des interlocuteurs pour l'OCDE. Au sein du réseau Eurydice, les unités nationales jouent le même rôle et, dans certains cas, c'est la même structure administrative – c'est à présent le cas en France – qui abrite et l'unité nationale d'Eurydice, et le ou les membres du groupe technique de l'OCDE. Naturellement, les moyens de chaque pays sont très différents à ce niveau également. Il faut donc compter sur cet aspect également. Il existe un second moment au moins aussi important pour l'harmonisation, c'est celui qui précède la publication des données. Que ce soit pour les publications de l'OCDE ou d'Eurydice, chaque document est envoyé pour relecture à la structure nationale correspondante. Les responsables internationaux consultés nous ont assuré que ce sont les structures nationales qui gardent en définitive la dernière main sur les données les concernant, ce qui n'a pas été démenti. Les délais de relecture sont cependant souvent extrêmement courts et il est alors difficile de faire valider des données à travers les différents services compétents une fois que la publication arrive en phase de relecture finale. Il est donc essentiel de parfaitement contrôler la fourniture des données, ce qui suppose une bonne maîtrise des définitions communes. Cela suppose aussi la prise en compte des données des autres pays, notamment pour s'assurer d'une compréhension identique des définitions et des consignes. Comme nous allons le voir en ce qui concerne les niveaux de diplôme ou le salaire des enseignants, cela n'est pas toujours aisé et peut présenter des implications politiques importantes.

5. La comparabilité entre pays et la cohérence dans le temps des systèmes d'indicateurs

L'une des limites des indicateurs tels qu'ils sont présentés tient à leur nature essentiellement descriptive. Il est illusoire, la plupart du temps, de vouloir leur

enseignants ne sont pas payés par celui-ci ». Le domaine des dépenses publiques et privées est également un domaine extrêmement complexe. Nous ne l'aborderons pas ici, mais il faut l'objet d'une discussion dans les pages suivantes de l'ouvrage de l'OCDE. Il ne s'agit que de deux exemples... parmi un grand nombre d'autres.

donner un caractère explicatif à travers une relation causale. Si les publications présentent une approche ordonnée selon un modèle du type « Contexte démographique, économique et social – Coûts & ressources - Résultats », comme nous l'avons déjà indiqué, c'est pour simplifier la lecture mais il est particulièrement délicat de relier les indicateurs entre eux et de donner un sens à cette relation. Ce qui fait la qualité d'un système d'indicateur, c'est sa capacité à décrire de manière appropriée un système éducatif, mais aussi à en enregistrer les modifications dans le temps. Il importe donc, outre la cohérence à un moment donné, de s'assurer de la cohérence à travers le temps, de manière à pouvoir constituer des séries temporelles. Il existe malheureusement assez peu de réalisations dans ce domaine. On peut néanmoins mentionner l'exercice réalisé par Eurydice, en 2000, à propos de 20 ans de réformes dans l'enseignement supérieur ou, en 1997, à propos de 14 années de réformes au niveau de l'enseignement obligatoire (1984-1994). Bien que ce document publié en 2000 ne comporte que très peu de données chiffrées présentées sous la forme de séries temporelles, il propose un panorama dans différents domaines (gestion, financement et contrôle ; accès et abandons ; aides financières aux étudiants ; curriculum et enseignement ; internationalisation), sous une forme synthétique qui peut être qualifiée d'indicateurs.

A l'intérieur des publications de l'OCDE et d'Eurydice, on trouve quelques tentatives de mises en perspective. Ainsi, dans l'édition 2004 des Regards sur l'Education, on présente l'évolution annuelle des revenus (relatifs) des hommes et des femmes entre 1997 et 2002 (OCDE, 2004, pp. 188-193) ou « la variation des dépenses au titre des établissements d'enseignement par élève/étudiant en fonction de différents facteurs, selon le niveau d'enseignement » pour les années 1995 et 2001 (OCDE, 2004, pp. 236-250). Nous verrons plus loin que retracer des évolutions dans le temps n'est pas simple ni même très satisfaisant, dans certains cas. On peut néanmoins espérer qu'avec l'expérience acquise jusqu'ici, des données rétrospectives seront davantage présentées à l'avenir.

II. UN REGARD SUR DES POINTS PARTICULIERS

Nous nous attacherons dans cette partie à étudier les problèmes méthodologiques et d'interprétation que pose la lecture des indicateurs internationaux dans des domaines clés ou sensibles. Nous examinerons d'abord les indicateurs relatifs à l'échec scolaire et aux sorties à bas niveau de qualification, indicateurs jugés représentatifs des résultats d'un système éducatif et choisis en tant que tels comme critères de référence, dans le cadre du processus de Lisbonne. Nous aborderons ensuite les indicateurs relatifs aux rémunérations et aux conditions de travail des enseignants indicateurs dont le caractère sensible est évident. Nous analyserons enfin les indicateurs relatifs à l'enseignement supérieur, domaine particulièrement complexe par sa diversité. Mais en préalable, il est nécessaire de se pencher sur la classification internationale des programmes d'enseignement dont la cohérence est nécessaire pour établir les différents indicateurs relatifs à la scolarité des élèves.

1. La classification des programmes d'enseignement

1.1. Les caractéristiques de la classification

La collecte unifiée des données statistiques comparatives sur l'éducation, commune à l'UNESCO, l'OCDE et Eurostat, repose sur la classification internationale type de l'éducation (CITE 97 révisée par l'UNESCO en 1997)²³. L'ensemble des programmes d'enseignement est ainsi réparti en 7 niveaux, en utilisant des critères comme le type d'études ou de situation sur le marché du travail sur lequel le programme débouche, l'orientation du programme général, professionnel ou préprofessionnel, la durée du programme, la position dans la structure de délivrance de diplômes et de titres.

Les 7 niveaux sont les suivants :

CITE 0 : éducation pré-primaire, défini comme la première étape de l'instruction organisée dans une école ou un centre, qui sert à familiariser les très jeunes enfants avec un environnement scolaire (école maternelle en France).

CITE 1 : enseignement primaire.

²³ Une description très complète de l'évolution de la CITE 97, des problèmes rencontrés et des solutions méthodologiques adoptées est fournie par l'article de Claude Sauvageot (2001) dans la revue « Politiques d'éducation et de formation ». La dénomination anglaise de la CITE est « International Standard Classification of Education » (ISCED).

CITE 2 : enseignement secondaire inférieur ou premier cycle de l'enseignement secondaire prolonge l'enseignement primaire, mais est dispensé, en général, par des enseignants spécialisés, dans une matière. Il équivaut à nos collègues. Il peut être, notamment dans les pays où existent des filières différenciées, subdivisé en programmes conçus pour accéder à un second cycle général, professionnel ou à l'entrée sur le marché du travail

CITE 3 : enseignement secondaire supérieur ou deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Ce cycle commence généralement à la fin de l'enseignement obligatoire et correspond à nos lycées, nos lycées professionnels ou nos centres de formation d'apprenti (CFA). Il est subdivisé en trois sous – catégories : programmes conçus pour donner accès au supérieur long (3A), au supérieur court (3B) et à l'entrée dans la vie active (3C). En France l'enseignement général relève du programme 3A, l'enseignement technologique et la préparation du baccalauréat professionnel du programme 3B, le CAP et le BEP relèvent du programme 3C.

CITE 4 : enseignement postsecondaire non supérieur, couvre les programmes qui dans une optique internationale, se situent à la limite entre le deuxième cycle du secondaire et du supérieur. Ce type d'enseignement est peu présent en France (Brevet Professionnel), mais l'est beaucoup plus en Allemagne dans le cadre de l'enseignement dual, en Belgique, en Hongrie, en Pologne ou en Suisse.

CITE 5 : enseignement tertiaire, selon l'appellation de l'OCDE, ou enseignement supérieur (premier niveau). L'admission à ces programmes requiert, généralement la réussite de niveau CITE (3 ou 4) : deux sous catégories ont été créées (programme 5A correspond aux formations courtes comme STS, IUT ou formations paramédicales en France et programme 5B formations longues.

CITE 6 deuxième niveau de l'enseignement supérieur ou programmes à finalités de recherche se traduisant par la production d'une thèse et l'obtention d'un doctorat et correspondant en France au « D » du LMD.

1.2. Les limites et difficultés de la classification

De nombreux articles insistent sur les difficultés méthodologiques posées par la construction de classifications. Pour Claude Sauvageot (2001), une nomenclature en général doit respecter des impératifs souvent contradictoires ou difficiles à concilier. Les définitions qui la composent doivent être précises sans être trop particulières pour pouvoir s'adapter aux différents contextes. La nomenclature doit être réductrice, mais pas trop. Elle doit saisir la similitude entre programmes, sans la réduire à l'identité. Elle suppose ainsi d'accepter des différences qui paraissent moins importantes. Pour un programme, par exemple, son contenu sera plus important que l'organisation des études et leur durée. Les règles de passage d'une nomenclature fondée sur les programmes de formation, à une nomenclature mesurant le niveau des individus n'ont pas été clairement définies.

Dans une communication intitulée « les comparaisons statistiques des systèmes éducatifs en Europe : pour un usage raisonné des catégories indigènes », Annick Kieffer (2004) s'attache à montrer la force et la limite des nomenclatures harmonisées. Elle souligne les difficultés entraînées par les questions de traduction. Dans le cas des comparaisons internationales les termes utilisés sont sensés, chacun dans leur langue, dire la même chose. Elle constate que la CITE est utilisée par

l'OCDE et Eurostat sans pour autant que ces institutions aient mis au point une uniformisation des procédures. Pour classer les individus selon leur niveau d'éducation, l'OCDE utilise les données fournies par les institutions internationales alors qu'Eurostat procède lui-même à la codification à partir des enquêtes harmonisées intitulées *Labour Force Survey*²⁴ (l'*Enquête Emploi*, en France). Elle conclut à la difficulté à établir des espaces de commune mesure qui visent à assurer des équivalences entre les parcours éducatifs des ordres et des niveaux de savoirs, qui diffèrent tant par leur organisation que par leur mode d'acquisition. Elle en conclut néanmoins à l'intérêt des comparaisons internationales à condition qu'au-delà des données quantitatives, elles prennent en compte dans l'explication des caractéristiques de chaque pays.

La prise en compte dans l'explication de la manière dont se sont construits dans l'histoire proche de chaque pays, les systèmes éducatifs et leur articulation avec le système productif mais aussi le système législatif, le rôle de l'Etat et le fonctionnement de l'ensemble des institutions sont essentielles pour comprendre non seulement les différences mais aussi les tendances communes.

Au-delà des questions théoriques, l'application de la nomenclature CITE 1997 pose à chaque niveau d'enseignement des questions de comparabilité.

L'enseignement pré-primaire (CITE 0) suppose l'existence d'une finalité éducative réelle et donc des problèmes de frontière avec le secteur de l'accueil à finalité non éducative comme les crèches et les garderies. La distinction est avisée lorsque l'enseignement pré-primaire est délivré dans des établissements scolaires ; elle l'est beaucoup moins lorsque cet enseignement est réalisé dans des établissements non scolaires, avec participation de personnel qualifié en éducation. La description de l'organisation de l'enseignement pré-primaire telle qu'elle apparaît dans les *Chiffres clés de l'éducation en Europe* est alors tout à fait précieuse.

L'enseignement primaire et secondaire inférieur (CITE 1 et 2) ne posent en revanche pas de problèmes particuliers et correspondent aux cycles de l'enseignement obligatoire dans la plupart des pays.

C'est le classement des formations au niveau 3 de la CITE (secondaire supérieur) qui pose le plus de difficultés notamment dans sa composante professionnelle. Ce niveau comprend les personnes qui ont validé au moins deux années de second cycle de l'enseignement secondaire, comme les BEP et les CAP en France. Mais la Grande Bretagne classe ces premières formations professionnelles qui durent moins de 2 ans

²⁴ En français, « Enquête sur les forces de travail ».

au niveau 3 de la CITE alors qu'elles devraient être logiquement au niveau 2. Les enjeux sont importants, au regard des indicateurs internationaux, puisque c'est la détention ou non d'un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire qui est déterminante pour apprécier la proportion des basses qualifications dans la population active d'un pays. Un débat est en instance pour savoir s'il faut déclasser les premiers niveaux de formation anglais, ainsi que les CAP et des formations d'autres pays comme les Pays-Bas. Le débat paraît être tranché, on maintient les CAP et les formations des Pays Bas et en déclassant les premières formations professionnelles anglaises. Cette position prise par Eurostat sera normalement harmonisée avec l'OCDE.

Le niveau 4 (enseignement post secondaire non tertiaire) a été créé à la demande de certains pays compte tenu des difficultés de classer des programmes courts à finalité professionnelle dans le secondaire ou le tertiaire. Mais il est peu utilisé, les pays, malgré les instructions de l'OCDE, continuant à classer les programmes au niveau 3 ou 5 alors que les experts attendaient un classement au niveau 4. L'introduction de ce niveau au bout du compte obscurcit la comparaison au lieu de la simplifier.

S'agissant du niveau 5, le partage entre programmes courts 5B à vocation professionnelle et 5A à vocation plus académique n'est pas simple à faire ni forcément pertinente dans la mesure, où, comme dans le cas des IUT, 70 % des étudiants continuent des études après un programme qui devait déboucher sur l'insertion. L'introduction du LMD en France et du processus de Bologne risque de reposer la question de la répartition entre ces deux programmes. Comment classera-t-on par exemple la licence professionnelle alimentée majoritairement par des programmes courts et dont l'objectif reste une insertion professionnelle immédiate

S'agissant du niveau 6, le choix fait au moment de l'élaboration de la CITE de ne compter que les étudiants inscrits en doctorat paraît logique.

Les enjeux de classement des programmes de formation dans la nomenclature deviennent plus importants lorsque les indicateurs s'appuyant sur ce classement servent de critère pour étalonner les politiques éducatives comme l'est la proportion de basses qualifications choisie comme critère de référence au niveau européen. La nécessité d'une bonne régulation de la classification et d'une vigilance au niveau français, avec une bonne coopération entre les services de l'emploi et de l'éducation s'impose

2. Le débat sur les basses qualifications et les faibles niveaux d'études

C'est dans ce domaine que le besoin de clarification est nécessaire dans la mesure où il n'y a pas de coïncidence entre les indicateurs utilisés pour les comparaisons internationales et ceux utilisés au plan national (cf. la note de Pascale Poulet en annexe).

L'Union européenne a défini, lors de la réunion du Conseil du 5 et 6 mai 2003, un indicateur d'achèvement de l'enseignement secondaire supérieur, défini comme le pourcentage de jeunes ayant achevé avec succès au minimum l'enseignement secondaire supérieur. La référence européenne sur les basses qualifications est l'absence de diplôme du second cycle du secondaire. En termes de classification ont un faible niveau d'étude les personnes classées aux niveaux 0 à 2 de la CITE. Cet indicateur englobe, en France, les personnes ne détenant aucun diplôme et celles

possédant le certificat d'étude ou le brevet. En France toujours, cet indicateur a été chiffré à 16 % en 2002, très proche de l'objectif européen de référence fixé à 15 %. La source utilisée est l'*Enquête emploi*.

L'OCDE adopte un indicateur un peu différent et intitulé « *Young adult with a low level of education* ». Il s'agit des jeunes âgés de 20 à 24 ans qui ne possèdent pas de diplôme sanctionnant un second cycle d'enseignement secondaire et qui ne poursuivent pas de formation. Le taux français est de 15,1 % des effectifs de la tranche d'âge. Le chiffre bas du Royaume Uni s'explique par la prise en compte comme diplômés du 2^{ème} cycle de programmes courts avec une faible exigence de certification.

L'indicateur choisi en France et figurant dans l'*Etat de l'Ecole* est évalué, auprès des sortants de formation initiale. Selon cet indicateur 20 % des sortants de formation initiale n'ont ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat. Cela représente 152 000 jeunes.

Les indicateurs définis jusqu'à présent, au niveau international, font référence aux diplômes obtenus alors que le débat français fait plus référence aux niveaux de formation et la classe atteinte, par référence à la classification interministérielle des niveaux de formation héritée des années 1960. Les objectifs poursuivis, comme ceux de la loi d'orientation de 1989, faisaient référence aux sorties sans qualification correspondant au niveau VI et V bis regroupant les jeunes qui ont arrêté leurs études initiales au début du second cycle ou en deçà. Ces sorties dites sans qualifications sont évaluées à 60 000.

Les travaux de la DEP ont permis de passer du concept de sorties sans qualification à celui de sorties sans diplômes de second cycle. L'effectif de 152 000 sortants sans CAP, BEP ou baccalauréat se décompose en 60 000 jeunes sans qualification, 13 000 jeunes qui ont arrêté après une seconde ou en première générale ou technologique, 79 000 qui ont terminé un second cycle du secondaire, mais n'ont pas obtenu le diplôme (53 000 sont en année, terminale de BEP et de CAP et 26 000 en terminale).

Dans le cadre des objectifs de Lisbonne, l'Union Européenne a retenu comme objectif d'au moins réduire à 10 % le taux de jeunes quittant prématurément l'école. L'indicateur est le pourcentage de la population des 18-24 ans n'ayant achevé que des études secondaires inférieures et ne poursuivant ni études ni formation. Ce taux est de 13,4 % pour la France, il s'agit d'un indicateur qui n'est pas utilisé dans les publications françaises.

Il faut ajouter que les objectifs définis en France dans le cadre de la *LOLF* et les indicateurs en résultant ne sont pas tout à fait identiques aux indicateurs internationaux. L'indicateur retenu provisoirement pour le programme annuel de performance est celui des sorties sans qualification ; il n'y a pas actuellement dans la *LOLF* d'indicateur correspondant à celui adopté par le Conseil Européen. Il faudra également se référer aux objectifs de la *loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école* (LOAPE) qui vient d'être adoptée par le Parlement. L'objectif affiché est que 100% des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une qualification reconnue. On peut rapprocher cet indicateur du critère de référence européen ; il est même plus ambitieux si l'on considère que cet objectif ne prend pas en compte les détenteurs du brevet.

Cette description montre que, pour un des indicateurs-clés des performances d'un système éducatif, la variété des définitions aboutit à une véritable confusion. Un travail d'harmonisation et de clarification est indispensable. De toute manière les

références aux objectifs de la *LOAPE* et aux critères de référence européens sont incontournables. La mise au point dans un guide méthodologique d'une description des différents concepts et indicateurs, de leurs limites et des clés de passage d'un indicateur à l'autre apparaît dans ce domaine indispensable.

3. Les conditions d'exercice des enseignants et leurs rémunérations

La plus grande partie des dépenses d'enseignement sont des dépenses de personnel enseignant ; les indicateurs internationaux, tant ceux de l'OCDE que ceux des chiffres clés de l'éducation en Europe donnent une place importante aux indicateurs sur les personnels enseignants dans quatre domaines : les taux d'encadrement, la structure par âge, les rémunérations et le temps de travail. La comparaison des situations des différents pays pose quelques difficultés méthodologiques que nous allons analyser, à l'exception de l'étude de la structure par âge.

1.1. L'appréhension des conditions d'encadrement

L'indicateur le plus utilisé pour les comparaisons internationales est le taux d'encadrement proprement dit qui est le rapport du nombre d'élèves et du nombre d'enseignants en équivalent plein temps. C'est l'examen de ce taux qui permet de dire que l'enseignement secondaire français est bien encadré avec environ un enseignant pour 12 élèves contre 13,6 pour la moyenne des pays de l'OCDE avec une situation encore plus favorable pour les lycées et lycées professionnels (10,6 contre 13,1). Il s'agit d'un indicateur synthétique, qui ne correspond pas bien évidemment à une situation réelle devant la classe ni à la perception des acteurs du système éducatifs. Il mesure néanmoins bien l'ensemble des moyens d'enseignement mis devant les élèves. Cet indicateur tient compte de la taille des classes, du temps hebdomadaires d'instructions des élèves et des horaires d'enseignement des étudiants. Il est proche de la taille des classes dans l'enseignement primaire puisqu'il y a quasi correspondance entre le nombre de classes et le nombre d'enseignants mais il est tout à fait différent dans l'enseignement secondaire. Notons que des pays à taille de classe identique (France, Allemagne et Royaume-Uni avec 24 élèves par classe dans le premier cycle du secondaire et des taux d'encadrement de respectivement 1 pour 13,7, 15,7 et 17,6 élèves).

Le nombre d'élèves par classe ou par division est celui le plus communément admis dans le dialogue social interne ou vis à vis de la communauté éducative sur les attributions de moyens. Il correspond partiellement à une réalité vécue par les élèves ou les enseignants. Il ne tient pas compte des dédoublements de classe ou des effectifs en petits groupes dans certaines matières, relativement fréquents dans les lycées. La Direction de l'Evaluation et de la Prospective a développé un indicateur sur la taille des structures qui, pour un niveau donné est une moyenne pondérée des effectifs en classe entières et des effectifs en groupe²⁵. Et c'est sans doute l'indicateur le plus représentatif de la réalité des conditions d'encadrement, mais il est difficile à généraliser sur le plan international. En fait c'est la combinaison des différents indicateurs d'encadrement qui permet le mieux de rendre compte de la réalité des conditions d'encadrement et des choix faits en terme d'organisation scolaire. Cette approche suppose naturellement la collecte de données à propos des structures telles que les classes et pas uniquement des données agrégées à un niveau plus élevé (établissement, académie).

1.2. La rémunération des enseignants

La comparaison des rémunérations soulève deux types de difficultés méthodologiques. La première est relative à la manière dont sont converties les rémunérations en équivalents dollars sur la base des parités de pouvoirs d'achats. La seconde est la manière dont sont renseignées les données permettant de déterminer les salaires de départ, médians et maximaux pour les enseignants.

1.2.1. Les problèmes de conversion en unités monétaires comparables

Toutes les données monétaires exprimées en devise nationale sont divisées par l'**indice de parité de pouvoir d'achat (PPA)** pour être converties en équivalents dollars américains. Cet indice de parité donne le montant, en monnaie nationale, qui permettrait dans un pays donné de financer le même panier de biens et de services que celui qui peut être acheté en dollars aux Etats-unis. Ce mode de conversion, jugé préférable à l'utilisation du taux de change du marché, n'est pas spécifique au domaine éducatif mais est utilisé pour l'ensemble des comparaisons économiques internationales. Cette conversion intervient pour plusieurs indicateurs de l'OCDE :

²⁵ cf. la *Note d'information n°04.22* sur la taille de structures pédagogiques dans les établissements du second degré à la rentrée 2003. Le nombre d'élèves par structure est proche du nombre d'élèves par division (taille des classes) dans les collèges (22,7 contre 24), mais nettement inférieure en lycée (22,9 contre 28,5) et en lycée professionnel (15,7 contre 20) (Lopes & Degabriel, 2004).

dépenses d'éducation, dépenses d'éducation par élève, salaires des enseignants. L'indicateur salaire des enseignants ramenés au PIB/ habitants. Notons que ce dernier indicateur pourrait être interprété comme le moyen d'évaluer le pouvoir d'achat comparatif des enseignants d'un pays à l'autre mais les biens et les services qui composent le PIB ne correspondent en aucune manière à la consommation des enseignants. Il faut donc interpréter avec précaution ce type d'indicateurs.

Ces méthodes de conversion ont provoqué une controverse entre la Norvège et l'OCDE (cf. note jointe en annexe). La hausse du prix du pétrole, source principale d'exportation de la Norvège, a provoqué entre 1996 et 2002 une hausse apparente du PIB mais a entraîné une diminution des dépenses d'éducation par élève ramenées au PIB et une diminution du salaire des enseignants ramenée au PIB par habitant. La Norvège souhaiterait, pour éliminer l'effet des fluctuations du cours du pétrole, recourir au produit national brut (PNB) ou à un indice fondé sur les dépenses d'éducation au lieu du PIB (Produit intérieur brut)²⁶.

La réponse, jointe en annexe, de l'OCDE est claire et plutôt convaincante : elle rappelle que le PIB est utilisé de préférence au PNB dans la quasi totalité des comparaisons internationales et qu'il n'y pas de raison d'utiliser pour l'éducation d'autres agrégats que pour la santé ou les dépenses sociales. Elle considère qu'un de ses défis principaux est de rendre comparable toutes les données financières. Elle rappelle l'inconvénient de l'utilisation des taux de change particulièrement mal appropriée pour la comparaison des niveaux de vie. Elle maintient sa logique d'utiliser des parités de pouvoir d'achat.

La question qui pourrait naturellement se poser est celle du panier de biens et de services utilisés pour effectuer la conversion. L'OCDE rejette l'idée d'un panier de biens et de services liés à la consommation des enseignants. Elle considère que les salaires des enseignants sont en compétition avec d'autres utilisations possibles de la richesse nationale ou de la dépense publique et donc qu'un indice reflétant le prix de l'ensemble des biens et services qui entrent dans la composition du PIB est approprié. Elle ajoute que dans le cas norvégien, les effets apparents de baisse du pouvoir d'achat relatif des salaires des enseignants n'est pas totalement artificiel. Cela signifie que les enseignants norvégiens n'ont pas bénéficié de l'augmentation de la richesse du pays entraînée par la hausse des exportations.

Cette interprétation des données en PPA dollars qui n'est pas toujours clairement explicitée n'est pas évidente et mérite un effort de pédagogie que devrait comporter un guide méthodologique sur les indicateurs.

²⁶ Le PNB, à la différence du PIB, n'inclut pas le prix des biens et services importés et exportés.

1.2.2. Le mode de calcul des rémunérations

Par ailleurs le renseignement des données sur le salaire minimal, moyen et médian, défini pour la France dans une note interne de la DEP est de fait un compromis entre une situation moyenne observée et une situation normative telle que la donnerait une pure application des textes. La logique est de donner une rémunération qu'un enseignant entrant dans la carrière peut normalement escompter. Les demandes pour Eurydice et pour l'OCDE ne sont en outre pas totalement identiques.

Pour les enseignants des écoles, on retient comme salaire minimal le salaire brut du 3^{ème} échelon, comme salaire moyen après 15 ans de carrière celui du 8^{ème} échelon et comme salaire maximum le dernier échelon de la hors classe de professeur des écoles. Les possibilités d'ajustements salariaux (primes) ne sont calculées que pour l'OCDE.

Pour les enseignants de collège, sont pris en compte, outre le salaire de base et l'indemnité de résidence, la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation et le taux moyen observé d'heures supplémentaires années (mélange du normatif et de l'observé). Le salaire minimal en collège, comme en lycée, correspond au 3^{ème} échelon du certifié, celui au bout de 15 ans au 8^{ème} échelon et l'indice terminal au dernier échelon de la hors classe d'agrégé. Les salaires en lycée et en collège sont considérés de manière délibérée comme équivalents. Ces hypothèses sont discutables. On trouvera vraisemblablement très peu d'agrégés hors classe en collège. Inversement un agrégé en lycée a une probabilité non négligeable de finir sa carrière avec un enseignement dans une classe post-baccalauréat ce qui correspondrait à un salaire maximal sensiblement plus important. Ces classes ne sont certes pas dans le secondaire au sens de la CITE, mais dans la logique d'indiquer la rémunération qu'un enseignant peut raisonnablement escompter, on peut se demander si l'indicateur retenu est le meilleur.

A ces considérations près, la comparaison des salaires en PPA donne une idée des pratiques des différents pays et illustre bien une tendance française qui est un fort écart entre le salaire de début de carrière et celui de fin de carrière, souvent supérieur à la moyenne de l'OCDE.

Le calcul du temps de travail, et encore plus celui du coût de l'heure d'enseignement, soulèvent des difficultés tant les différences d'organisation sont importantes d'un pays à l'autre. Si la quasi totalité des pays a une obligation exprimée en semaines d'enseignement et en heures d'enseignement devant élèves, les obligations en temps de travail légal annuel ne sont pas fixées pour tous les pays (la France ne remplit pas la colonne correspondante du tableau D4.1) (OCDE, 2004a, pp. 433-442) et le temps de présence à l'école n'existe que pour la moitié des pays. La notion de coût horaire de l'enseignement est critiquable puisqu'elle applique la totalité du salaire à une partie de l'obligation. L'OCDE effectue ce type de calcul dans le corps du texte (OCDE, 2004a, p. 415), mais ne donne pas de tableau comparatif. Seule une comparaison fondée sur le nombre d'heures totales aurait un sens.

La comparaison des salaires des enseignants pose donc de nombreux problèmes méthodologiques et doit être abordée avec prudence, comme le dit l'OCDE elle-même (2004, p. 413) : « *la structure du système de rémunération des enseignants est extrêmement complexe. Des dispositifs peuvent contribuer à alimenter le revenu de base des enseignants Par ailleurs la fiscalité et le système de prestations sociales*

varie énormément selon les pays de l'OCDE. Pour toutes ces raisons la plus grande prudence est de rigueur pour la comparaison des salaires des enseignants »

4. Les données sur l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur prend, dans tous les pays et en particulier dans le nôtre, des formes beaucoup plus diversifiées que l'enseignement scolaire. La collecte de statistiques pour décrire l'ensemble du champ de l'enseignement supérieur est complexe et l'exhaustivité pas toujours assurée. La diversification des sources et des modes de financement, l'imbrication des activités d'enseignement supérieur et de recherche sont également des facteurs de complexité.

1.1. La complexité dans la collecte, la production et l'interprétation des données.

La multiplicité des formations relevant de l'enseignement supérieur pose d'abord des problèmes de classification entre les programmes 5A et 5B de l'enseignement supérieur et il est probable (cf. supra) que des pays classent dans l'enseignement supérieur des programmes, qui selon l'esprit de la CITE, relèveraient plutôt du « post-secondaire non tertiaire » améliorant ainsi leur taux d'accès à l'enseignement supérieur.

La multiplicité des formations rend difficile l'exhaustivité dans la collecte des données et les indicateurs ne sont parfois calculés que sur une partie du champ correspondant à la disponibilité des données comme par exemple le taux d'encadrement. Celui-ci n'est calculé en France que sur les effectifs correspondant aux champs couverts par les données individuels (BTS, CPGE, Universités et écoles dépendant du ministre chargé de l'enseignement supérieur) et pour lesquels on dispose de données sur les enseignants. De même, jusqu'à cette année, la France n'a pas été en mesure de fournir les données sur le nombre d'étudiants en Sciences et technologie, indicateur des **Chiffres Clés de l'Education en Europe**. Ce chiffre est maintenant disponible.

Certaines données clés ne figurent pas dans les questionnaires internationaux, en particulier les salaires et les horaires d'enseignement des enseignants du supérieur alors que ces rubriques sont très développées pour les enseignants du premier et du second degré. Or ces données sont des facteurs explicatifs des différences de coûts de l'enseignement supérieur entre les pays et peut être aussi des performances relatives en matière de recherche.

Les données sont des données moyennes dans un secteur où les variations en coût comme en taux d'encadrement peuvent être très fortes suivant les différentes filières de l'enseignement supérieur. On sait, par exemple, qu'un taux d'encadrement moyen de 1 enseignant pour 19 étudiants en France varie de 1 enseignant pour 6 étudiants dans certaines grandes écoles à un enseignant pour 50 étudiants dans les disciplines juridiques. « *Les données sur l'encadrement dans l'enseignement tertiaire* », selon l'OCDE (2004, pp. 403), « *doivent être interprétées avec la plus grande prudence car il est difficile de calculer des nombres d'étudiants et d'enseignants en équivalents temps plein qui soient comparable dans l'enseignement tertiaire* ».

La fréquentation des établissements d'enseignement supérieur à temps partiel est certainement un des facteurs de flou dans les comparaisons de scolarisation. Cette scolarisation à temps partiel est importante dans certains pays ; elle est déclarée

comme sans objet en France, ce qui ne correspond pas à la réalité, mais est le signe d'une difficulté à appréhender la situation des étudiants salariés pendant leurs études.

Le comptage du nombre de diplômes est source de confusions. Les données sur les diplômes comprennent des doubles comptes dans le temps (on ajoute des DEUG, des licences et des maîtrises pour la même personne) et des doubles comptes la même année. Ainsi un étudiant sortant avec un DESS aura de la licence aux DESS trois diplômes (licence, maîtrise et DESS) alors qu'un étudiant entrant à Bac+3 en école d'ingénieurs et sortant avec son diplôme d'ingénieurs n'aura qu'un diplôme. Ces double comptes dépendent de la politique de diplôme de chaque pays et ne sont pas systématiquement éliminés. La différence peut être importante (en France, en 2003, 204 000 diplômes sans double compte et 328 000 avec double comptes).

Par ailleurs, l'indicateur choisi par l'OCDE pour calculer le taux d'obtention d'un diplôme est obtenu en divisant le nombre de diplômés par l'effectif de la population qui a l'âge typique d'obtention du diplôme. Cet âge typique n'est pas toujours aisé à déterminer et le sera de moins en moins si la formation tout au long de la vie et la validation des acquis de l'expérience se développe.

Ces difficultés méthodologiques rendent difficiles l'établissement de séries cohérentes dans le temps. Le tableau suivant sur les taux d'encadrement est révélateur :

Tableau 2 – Evolution des taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur dans trois éditions successives de Regards sur l'Education.

	Regards 2002	Regards 2003	Regards 2004
Allemagne	12,1	12,3	12,6
Canada	9,8	16,2	---
France	18,3	18,1	17,9
Japon	11,4	11,3	11,2
Pays-Bas	12,6	12,6	13,0
Royaume- Uni	17,6	17,6	18,3
Suède	9,3	9,3	9,1
USA	13,5	13,7	17,1

Il y a visiblement pour deux pays des données totalement incohérentes d'une année sur l'autre et, sur ce point, absence de contrôle de l'OCDE. D'autres exemples peuvent être cités : on peut s'étonner que la Pologne ait un des plus forts taux d'accès à l'enseignement supérieur long des pays de l'OCDE, double par exemple de celui de la République tchèque. L'évolution des chiffres de l'Australie est également étonnante ; le taux net d'accès au tertiaire de type A passe de 59% en 2002 à 77% en 2004, variation totalement impossible à obtenir en 2 ans.

Il est clair qu'en France, comme à l'étranger, le champ de l'enseignement supérieur est celui pour lequel les progrès les plus importants restent à accomplir en matière d'indicateurs.

1.2. Le taux de survie dans l'enseignement supérieur

Il s'agit là d'un indicateur sensible : l'OCDE (2004, p. 67), avec certes beaucoup de prudence, considère que « *cet indicateur peut être un des indicateurs intrinsèques de l'efficacité des systèmes d'enseignement supérieur* ». Il renvoie indirectement à la problématique française du taux d'échec en premier cycle.

Son calcul dans le cas français porte sur 3 taux :

- le taux de survie en CITE 5a, qui rapporte les diplômés de licence d'une année n aux nouveaux entrants en DEUG (hors santé à trois ans avant c'est à dire en n-3) ;
- le taux de survie en CITE 5b qui rapporte les diplômes de BTS et DUT de l'année n aux nouveaux entrants en STS et IUT deux ans auparavant (en n-2) ;
- le taux de survie en CITE 6 qui rapporte les doctorats, délivrés hors santé, aux effectifs de DEA de l'année n-3.

La France obtient, suivant cet indicateur, un des taux les plus faibles des pays de l'OCDE. Or cet indicateur est critiquable sous de nombreux aspects.

La bonne méthode de calcul serait le recours à une approche longitudinale ou de cohorte qui tiendrait compte des temps différents pour obtenir le diplôme et des effets tailles de génération. A la limite cette dénomination du taux de survie est abusive.

Le taux calculé par l'OCDE, soit 59%, ne correspond pas au taux de survie tel que nous l'estimons en France, à partir de plusieurs sources : enquête emploi, panels d'étudiants suivis dans le supérieur et calcul sur les diplômés du supérieur. Les résultats de ces travaux conduisent à estimer que seulement un cinquième des jeunes qui entrent dans l'enseignement supérieur n'en sort pas diplômé ; le taux de survie serait alors plus logiquement de 80%.

Le champ des formations prises en compte dans le calcul du taux de survie est réducteur : seulement l'université hors santé, les IUT et les STS, c'est-à-dire 69% des effectifs du supérieur et les deux tiers des nouveaux entrants. De plus, manquent en grande partie des formations dont les taux de réussite et de survie sont élevés : formations paramédicales, CPGE, étudiants des classes préparatoires intégrées.

Même avec des champs comparables à ceux pris en compte pour l'OCDE, les derniers calculs de la DEP (cf. note ci-jointe en annexe) aboutiraient à un taux de survie de 71%. En effet seuls 29% de ceux qui ont un DEUG ne sortent avec aucun diplôme ou seulement le DEUG.

D'autres facteurs interviennent : non prise en compte des réorientations, caractère discutable du rapport docteurs/effectifs DEA.

Comme pour les bas niveaux de qualification, les indicateurs de survie et de réussite dans l'enseignement supérieur nécessiteraient une présentation méthodologique précise, d'autant plus que certaines des données décrites ici et dans la note de Fabienne Rosenwald (en annexe) vont à l'encontre de l'opinion commune sur les résultats de l'enseignement supérieur en France.

1.3. Les coûts de l'enseignement supérieur

La problématique du sous financement de l'enseignement supérieur en France est connue et les difficultés méthodologiques que nous allons souligner ne changent rien

aux ordres de grandeur tels qu'ils sont présentés habituellement. L'estimation des dépenses d'enseignement supérieur en France est minorée sur deux points essentiels :

- La dépense pour l'enseignement supérieur inclut les dépenses de recherches effectuées dans les établissements d'enseignement supérieur²⁷. Elle reflète donc l'organisation de la recherche dans chaque pays et la place qu'occupent les universités dans la recherche. Elle est très variable d'un pays à l'autre comme le montre l'analyse effectuée par C. Ragoucy (2004). Selon les tableaux de l'OCDE (2003), la France est, avec les Etats-Unis, un des pays où le poids des dépenses de recherche dans l'enseignement supérieur est le plus faible, constatation d'ailleurs très surprenante quand on connaît la vitalité des universités américaines en matière de recherche. Si l'on enlève cette dépense de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur, la France en dépense d'enseignement stricto sensu est donc beaucoup plus proche de la moyenne OCDE. Mais cette dépense de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur est sous estimée à cause de l'imbrication de la recherche universitaire et de celle des grands organismes (CNRS, INSERM), dont à travers les unités mixtes de recherche, 80% de la recherche est effectuée en milieu universitaire. Si on réintègre dans la recherche universitaire, ces moyens apportés aux grands organismes, on ajoute l'équivalent de 0,2 points de PIB et on retombe sur la moyenne des pays de l'OCDE.
- L'autre point est celui de l'aide aux étudiants. La dépense intérieure d'éducation ou d'enseignement supérieur calculée en France selon la formule de l'OCDE ne prend pas en compte des dépenses fiscales ou sociales non spécifiques aux étudiants comme l'allocation de logement social (ALS), ou la majoration du quotient familial pour enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Or ces montants non pris en compte représentent plus de la moitié de l'action sociale en faveur des étudiants (2 600 M€ /4 600 M€) (DEP, 2004, pp.288-289). L'action sociale en faveur des étudiants telle qu'elle apparaît dans les tableaux de l'OCDE est fortement minorée puisqu'elle ne comprend que les bourses et les œuvres universitaires. L'effort public en faveur de l'enseignement supérieur est par conséquence minoré d'environ 0,2 points de PIB. Par ailleurs les prêts aux étudiants sont comptabilisés pour leur valeur brute sans tenir compte des

²⁷ La dépense d'enseignement supérieur utilisée pour les comparaisons internationales diffère de celle calculée en France dans le cadre du compte de l'éducation. Elle ne comprend pas les dépenses de formation continue, ni les dépenses d'éducation des ménages effectuées en dehors des établissements d'enseignement (achats de livres...) Elle inclut en revanche les dépenses de recherche effectuées dans les établissements d'enseignement supérieur).

remboursements et les pays dont le financement de l'aide aux étudiants repose avant tout sur des prêts sont dès lors avantagés²⁸.

Ces éclaircissements ne changent pas l'écart avec les pays qui investissent le plus dans l'enseignement supérieur, mais semblent indiquer que la France est en fait assez proche de la moyenne de l'OCDE. Ils montrent aussi les nécessaires précautions d'interprétation.

²⁸ L'aide sociale aux étudiants prend des formes très diverses d'un pays à l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles (Magain, 2004).

III. LA DIFFUSION ET L'IMPACT DES INDICATEURS INTERNATIONAUX

1. Les efforts de l'Union européenne

Eurydice (2003, p. 5) se présente comme « un réseau institutionnel qui collecte, met à jour, analyse et diffuse une information fiable et comparable sur les politiques et les systèmes éducatifs à travers l'Europe ». Les travaux d'Eurydice se concentrent « sur la manière dont l'éducation se structure et s'organise en Europe, à tous les niveaux d'enseignement. Les publications proposent des descriptions nationales des systèmes éducatifs, des analyses comparatives sur des thèmes spécifiques, des indicateurs et des statistiques »²⁹.

Le lectorat prioritairement visé par les publications d'Eurydice est constitué par « tous ceux qui participent au processus de décision politique en éducation, tant au niveau national, que régional, local ou européen ».

Eurydice a déjà une longue histoire : ce réseau, « composé d'une unité européenne basée à Bruxelles et d'unités nationales mises en place par les ministères de l'éducation dans tous les pays participant au programme Socrates d'action en éducation » a été créé en 1980, à l'initiative de la Commission européenne et intégré au programme Socrates en 1995³⁰.

²⁹ Site officiel : www.eurydice.org.

³⁰ Dans « Vingt ans au service d'une meilleure compréhension des systèmes éducatifs (Eurydice, 2000, p. 72), le responsable de l'unité nationale française résume la position de son unité de la manière suivante : « *Du point de vue du rapprochement des peuples européens et de la construction européenne, les travaux du réseau font apparaître l'émergence d'une culture commune et de préoccupations communes à travers la grande diversité des systèmes éducatifs hérités de l'histoire de chaque pays.*

Du point de vue national, la confrontation avec les autres systèmes fait ressortir de manière éclairante les traits les plus originaux de notre propre système ; elle influe de plus en plus sur l'analyse que nous faisons de celui-ci.

De sorte qu'aujourd'hui tout effort de présentation globale de notre système éducatif ne peut faire l'économie de multiples références aux systèmes des pays voisins, à leurs points forts, mais aussi aux difficultés auxquelles ils sont confrontés, parfois si proches des nôtres.

Et si la décision politique demeure le plus souvent la résultante de facteurs essentiellement nationaux, gageons que la circulation accrue de l'information sur l'éducation dont Eurydice est un vecteur essentiel contribue à l'émergence d'un « espace éducatif européen » en stimulant chez les utilisateurs

Le travail est réparti entre l'unité européenne qui « coordonne les activités du réseau, rédige et diffuse la plupart de ses publications, conçoit et gère ses bases de données et son site internet » et les unités nationales qui « collectent les données, contribuent à leur analyse et font en sorte que les résultats des travaux du réseau soient portés à la connaissance des groupes cibles au niveau national ». L'un des rôles importants des unités nationales est aussi la validation des données transmises et la vérification de leur interprétation par l'unité européenne. A ce titre, les unités nationales sont très régulièrement consultées lors de la préparation de tout document.

La localisation des unités nationales est variable, mais généralement, chaque unité est intégrée au sein du ministère de l'éducation. En France, cette unité vient de rejoindre la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP).

Plusieurs types de documents sont publiés par Eurydice (2003, p. 7) :

- les monographies nationales présentant l'organisation générale des différents systèmes éducatifs, y compris à travers la base de données descriptive intitulée Eurybase³¹ ;
- des études comparatives sur des thèmes spécifiques d'intérêt communautaire (comme la profession enseignante, l'enseignement des langues étrangères en milieu scolaire ou les compétences clés dans l'enseignement obligatoire) ;
- des outils terminologiques comme des glossaires sur les examens et les diplômes ou les établissements d'enseignement et des thésaurus ;
- des indicateurs portant aussi bien sur les enseignants, les taux de participation ou de diplômés, l'intégration des technologies ou le financement de l'éducation et les aides financières aux étudiants.

(consultants du site internet, lecteurs de brochures...) la conscience de faire partie d'un ensemble plus vaste que l'Etat national.

Deux exemples très récents illustrent cette évolution :

le ministre doit intervenir au Parlement européen. Il souhaite disposer d'un état des lieux de l'enseignement des langues vivantes dans l'Union : l'information est demandée à l'unité française ;

un groupe de travail est constitué au ministère pour réfléchir sur les procédures de « carte scolaire » (inscription des élèves dans les établissements) : un de ses membres contacte l'unité pour savoir « comment cela se passe dans les autres pays » ».

³¹ Cette base de données est accessible en ligne via le site officiel d'Eurydice.

Dans le domaine couvert par notre rapport au Haut Conseil de l'évaluation de l'école, c'est certainement « Les chiffres clés de l'éducation en Europe » qui retiendra l'attention. La dernière « version complète » de ce document date de 2002 (années de référence pour les données : 1999/2000 pour les données Eurostat et 2000/2001 pour les données propres à Eurydice). Cette version comprend 145 indicateurs relatifs à 30 pays européens. Une version 2005 est en préparation. Dans l'intervalle, des publications plus spécifiques, portant le titre « Les chiffres clés de l'enseignement des langues en Europe – Edition 2005 » (en français, anglais, allemand et italien³²) ou « Les chiffres clés des technologies de l'information et de la communication à l'école en Europe – Edition 2004 » (en français, anglais, allemand et italien) ont été produites et diffusées, y compris gratuitement via le site internet d'Eurydice.

A côté des publications d'Eurydice, Eurostat publie également des données relatives au niveau des études de la population, la participation, les effectifs et les diplômés par âge et par sexe, le niveau et le type d'éducation, les domaines d'études, les étudiants à l'étrangers, les études en langues étrangères, le personnel enseignant, la taille des classes, les dépenses d'éducation et les effectifs régionaux (Eurostat, 2004, pp. 72-83). L'éducation ne fait pas l'objet d'un chapitre propre, comme l'économie, l'environnement, les sciences et technologie, les secteurs d'activité et les entreprises ou l'agriculture, la sylviculture et la pêche, mais est intégrée au chapitre 2, intitulé « les Européens ». Ce chapitre couvre cinq thèmes : la population, la santé, l'éducation et la formation, le marché du travail et les ménages et l'aide sociale. Un important effort de présentation a été fait dans cette version, disponible en ligne³³. Cette présentation est cependant très orientée, dès les premières lignes, vers la stratégie de Lisbonne : *« L'éducation est cruciale. L'éducation, la formation professionnelle et la formation permanente jouent un rôle vital dans la stratégie économique et sociale de l'Europe. Les objectifs de Lisbonne ne peuvent être atteints que par une utilisation efficace des ressources, une amélioration qualitative des systèmes d'éducation et de formation et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente de formation continue au niveau national. Le Conseil européen a adopté, pour les systèmes d'éducation et de formation, des objectifs stratégiques qui devront être atteints d'ici à 2010. La mesure des progrès vers la réalisation des objectifs requiert un large éventail de statistiques comparables de bonne qualité sur les niveaux*

³² Les versions italiennes ne sont diffusées que de manière électronique, alors que les trois autres versions sont diffusées en version papier également. Des communiqués de presses, selon les publications, sont aussi diffusés en tchèque, grec, finnois, islandais, italien, letton, polonais et portugais.

³³ http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001-2/FR/KS-CD-04-001-2-FR.PDF.

d'études atteints, la fréquentation des cours et formations, les diplômes, les enseignants, l'apprentissage des langues, la mobilité et les investissements. Le système statistique européen fournit des données sur l'éducation et la formation qui sont à la base des indicateurs mesurant la performance des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union et permettant le suivi des progrès accomplis vers l'économie et la société de la connaissance dans le cadre plus large de la formation permanente ».

En dehors des publications régulières d'Eurydice et d'Eurostat, nous avons déjà signalé la publication des **Seize indicateurs de qualité** du **Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire** (Commission européenne, 2000). Cette publication a été réalisée en 9 langues et porte sur la situation des 15 états membres, avant l'arrivée des 10 nouveaux membres le 1^{er} mai 2004. D'autres initiatives extérieures à la Commission elle-même, mais aidées dans le cadre du programme Socrates, ont également vu le jour. On peut notamment citer le rapport intitulé « L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs » rédigé par le **Groupe Européen de Recherche sur l'Equité des Systèmes Educatifs**, consortium de chercheurs issus de six centres universitaires européens et dont le texte est disponible sur le site officiel de la Commission en français et en anglais³⁴. Ce rapport, publié en juillet 2003, fera l'objet d'une réactualisation en mai 2005³⁵. Celle-ci a fait l'objet d'une présentation au Conseil des Ministres³⁶.

2. Les efforts de l'OCDE : conférences de presse, diffusions par pays, étude de la revue de presse

Le succès actuel de **Regards sur l'Education**, dont la publication a été décidée à Lugano (Suisse) en septembre 1991 par l'assemblée générale du projet INES, n'était pas prévu à l'époque de sa création et il existait même une opposition importante, comme le précise Bottani (2001, p. 8). Cette entreprise regroupait, à ses débuts, chercheurs, statisticiens, administrateurs et décideurs concernés par la production et

³⁴ http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/observation/equality_fr.pdf pour la version française et

http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/observation/equality_en.pdf pour la version anglaise.

³⁵ Les informations à propos de cette nouvelle version seront disponibles sur le site <http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/equite>.

³⁶ Conseil des Ministres de l'Education, de la Jeunesse et de la Culture, 2639^e session tenue à Bruxelles, le 21 février 2005.

l'usage d'indicateurs. C'est un tel ensemble qui décide d'aller de l'avant, ce qui contraste avec les procédures habituelles de l'OCDE et le fonctionnement actuel, comme en témoigne l'assemblée générale tenue à Tokyo en 2000, où seuls les décideurs sont invités.

Parmi les publications internationales, *Regards sur l'Education* est certainement celle qui connaît l'impact médiatique le plus important. L'OCDE y est particulièrement attentive. La sortie de *Regards sur l'Education* en 2004 a donné lieu à une revue de presse (OCDE, 2004b) publiée le 9 novembre et qui ne comporte pas moins de 662 pages reproduisant une sélection des articles de presse parus dans les différents pays Membres³⁷. Au moins quatre conférences de presse (Londres, Berlin, Washington et Paris) ont été organisées. Des notes de présentations sont également préparées pour différents pays (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Mexique, Royaume-Uni, Suisse) et diffusées sur le site officiel de l'organisation, ainsi que des communiqués de presse, soutenus par des présentations PowerPoint en allemand, français, italien et anglais. Il existe par ailleurs des résumés multilingues (Allemand, Chinois, Coréen, Danois, Espagnol, Finnois, Grec, Hongrois, Islandais, Italien, Japonais, Néerlandais, Norvégien, Polonais, Portugais, Russe, Slovaque, Suédois, Tchèque et Turc) de la publication bilingue (français et anglais). Certains pays contribuent par ailleurs, comme le Japon, à produire une version en langue nationale. Après deux années, *Regards sur l'Education*, publication bilingue (français et anglais), voit l'élaboration de deux publications distinctes dans chacune des deux langues officielles de l'OCDE.

3. Effort des autres pays : présentation élaborée ou pas des indicateurs de l'OCDE

Nous nous sommes intéressé à la manière dont *Regards sur l'éducation* est reçu dans les différents pays membres de l'OCDE et aux efforts qui sont réalisés par ceux-ci

³⁷ Aucune information n'est disponible quant à la méthode adoptée pour collecter les articles et il est impossible de connaître le caractère plus ou moins exhaustif de la couverture de cette revue de presse. Le nombre de textes présentés est néanmoins très certainement inférieur au retentissement de la publication dans la presse au moment de sa sortie (du 14 septembre 2004 au 9 novembre, date de la diffusion de la revue de presse). Pour s'en convaincre, il suffit de constater que par exemple il n'existe dans la revue de presse qu'un seul article en langue française pour la Belgique. La France fait l'objet d'une douzaine de pages d'articles de presse écrite et de quatre pages relatives à la presse télévisuelle et radiodiffusée, l'Allemagne, quant à elle, sans doute toujours sous le choc des résultats PISA 2000, de 206 pages, mais les Etats-Unis de seulement 9 pages. Il est donc très difficile d'utiliser la revue de presse de l'OCDE pour évaluer l'impact exact de la publication dans la presse nationale.

pour en assurer la diffusion. Pour ce faire, nous avons interrogé par courriel, avec l'aide de Claude Sauvageot, coordinateur français du projet INES, et Gérard Bonnet, coordinateur du réseau européen des responsables politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, les collègues étrangers impliqués dans ces deux instances. Le questionnaire employé est reproduit en annexe 6. Quatre questions ont été posées à nos correspondants. La première concerne la position occupée par le répondant au sein de son système éducatif, la seconde porte sur la manière dont *Regards sur l'Éducation* est présenté lors de sa publication, la troisième se concentre sur la présence d'autres publications, nationales cette fois, couvrant le même domaine et la dernière interroge sur l'impact des publications internationales et nationales dans les médias et auprès des citoyens.

De manière générale, nos correspondants sont des fonctionnaires du ministère de l'éducation³⁸ (Lituanie, Pologne, Norvège, Japon). Dans certains pays, la compétence en matière d'éducation est dévolue aux états ou aux régions. Le représentant national est alors attaché à une structure fédérale (Australie) ou à une instance de représentation, une conférence ou un secrétariat (Canada) sans compétences fonctionnelles en matière d'éducation, voire à une entité fédérée (comme en Communauté flamande de Belgique) totalement responsable en matière d'éducation. Certains sont par ailleurs membres d'agences spécialisées soit en matière de statistiques, de stratégie ou d'enseignement, soit dans ces différents domaines, au niveau national ou non (Royaume Uni, Suède, Corée, Suisse, Slovaquie, Espagne, République tchèque, Finlande). Ces agences, plus ou moins autonomes, dépendent généralement du financement du Gouvernement. Certains, comme les collègues russes, appartiennent par contre à un centre universitaire.

En matière de diffusion, les situations sont très contrastées. Au Royaume Uni, le ministère accueille l'une des conférences de presse internationale de l'OCDE lors de la sortie de *Regards sur l'Éducation*. Il s'agit d'une décision annuelle, mais qui devient progressivement une règle. Cette présentation de l'OCDE est en principe internationale, mais dans la pratique elle est plutôt destinée à la presse britannique. Sur cette base, l'OCDE inclut généralement un nombre significatif d'informations relatives à la situation britannique. L'OCDE produit alors un communiqué de presse, mais en 2004 un ministre britannique a produit son propre communiqué de presse. Le DfES agit à cette occasion au nom de l'ensemble des autres ministères, mais d'autres administrations, en particulier écossaise, peuvent produire des informations propres au départ de *Regards sur l'Éducation*.

³⁸ Selon les pays, la compétence « éducation » peut être associée à d'autres, comme la jeunesse, la culture, les sports, la science ou les technologies.

En 2004, la Pologne a organisé pour sa part deux conférences en relation avec la sortie de *Regards sur l'Éducation 2004* et des résultats de *PISA 2003*. Dans le premier cas (14 septembre 2004), il s'est agi de la présentation d'un choix d'indicateurs et de la traduction de deux études de l'OCDE. Dans le second cas, la conférence autour de PISA 2003 a eu lieu le 7 décembre 2004 dans les bureaux du premier ministre. Dans les deux cas, ces manifestations ont donné lieu à une invitation à la presse, aux membres du parlement, aux autorités locales, aux instituts de recherche, aux syndicats et à diverses associations. Au Japon, une version abrégée en japonais est réalisée depuis longtemps et, depuis 2000, suite à la demande, une version complète de *Regards sur l'Éducation* est publiée dans cette langue. Il n'existe par contre pas de présentation nationale, mais un communiqué de presse en japonais est diffusé en même temps que les autres versions de l'OCDE.

À l'opposé, en Australie, il y a peu d'écho dans les médias par rapport aux autres pays membres. C'est surtout le communiqué de presse de l'OCDE qui est utilisé. Il n'existe pas de présentation nationale, ni de documents gouvernementaux de présentation pour le grand public. Le ministère présente, de manière confidentielle, les résultats principaux de l'Australie au ministre de manière à situer le pays par rapport aux autres membres de l'OCDE. De manière générale donc, les documents de l'OCDE sont peu présents dans la presse dès leur sortie, mais sont utilisés de manière sporadique, au fil du temps, par ceux qui souhaitent étayer leurs thèses ou leurs positions. De même, en Espagne, il n'existe pas de présentation par le ministère, pas plus que de documents spécifiques.

La Slovaquie ou Lituanie, qui n'est pas membre de l'OCDE, n'organisent pas de conférence de presse, mais les fonctionnaires sont supposés connaître et utiliser *Regards sur l'Éducation*, disponible au sein du ministère.

La plupart de nos correspondants rédigent néanmoins un document dans la langue nationale, à destination des médias (Corée, Suède, Suisse, Norvège, Communauté flamande de Belgique, République tchèque, Finlande, Canada). Ils rapportent la difficulté de mesurer l'impact de la publication, en dehors des revues de presse qui peuvent être réalisées. La formule du document destiné à la presse est variable, mais il s'agit le plus souvent, comme en Suisse, d'un communiqué qui commente les résultats nationaux par rapport aux autres pays sur un ou plusieurs thèmes majeurs. Ces communiqués sont le plus souvent mis en ligne. Les médias, comme en Norvège, utilisent cette présentation au cours de l'année et une version plus complète (en langue nationale seulement) peut être préparée à l'usage des politiques et des fonctionnaires du ministère. Celle-ci sert alors de base à la version destinée à la presse.

La Communauté française (Service des relations internationales, 1998, 2001, 2004) et la Communauté flamande de Belgique, chacune pleinement responsables de l'éducation au sein d'un état fédéral, proposent une « traduction » des données nationales du document de l'OCDE, de manière à leur assurer un usage réel. En effet, les décisions ne peuvent s'appuyer, dans ce pays, sur une approche strictement nationale puisque les autorités fédérales n'exercent aucune compétence en matière d'éducation, en dehors de la structure générale des études, de la fixation de la durée de la scolarité obligatoire et du régime de retraite des enseignants.

En Russie, les informations sont surtout utilisées et diffusées par les chercheurs

En matière d'indicateurs nationaux, à côté des indicateurs internationaux tels que ceux publiés par l'OCDE, la situation est également contrastée. Il peut exister une

production régulière, sur base annuelle, de manière comparable à ce qui est produit en France (Lituanie, Royaume Uni, Corée, Pologne, Espagne, Communauté flamande de Belgique, République tchèque, Canada), y compris au niveau des municipalités ou des régions (Lituanie, République tchèque). Ces publications peuvent s'inscrire dans un programme plus large de « transparence statistique », comme au Royaume Uni. Dans d'autres cas, comme en Norvège, la parution n'est pas régulière et est réalisée selon les besoins et les intérêts.

Ces publications sont destinées aux politiques, aux gestionnaires, aux scientifiques et à toute personne intéressée par la situation de l'éducation. Il existe parfois, en plus d'une publication en langue nationale, une traduction partielle ou totale en langue anglaise. Ces publications sont généralement adressées gratuitement aux décideurs et aux gestionnaires, vendues aux personnes intéressées et mises en ligne.

A titre d'exemple (encart 1), la Suisse, au début des années 90, par l'entremise de la section « Formation scolaire et professionnelle de l'Office fédéral de la statistique » a emboîté le pas au projet international INES, en publiant ses propres indicateurs sur le système éducatif national. Cette démarche a donné lieu à trois publications majeures au cours de cette décennie (1993, 1995 et 1999)³⁹. Vers 2000, il a été décidé de donner une nouvelle orientation au projet des indicateurs du système éducatif. La mission consistait à présenter un nombre limité d'indicateurs, des indicateurs dits « clés » fondés sur un nouveau cadre de référence s'appuyant sur des thématiques actuelles : efficacité, efficience, égalité des chances, développement durable et innovation. En 2004, le projet a été repris par la section « Systèmes d'éducation, science et technologie » dans le cadre du programme « Système d'éducation ». En décembre 2004, une nouvelle version non définitive des indicateurs du système éducatif suisse a été publiée sur le site internet⁴⁰ de l'OFS. Le processus de réflexion conceptuel n'est pas terminé pour autant. 2005 est consacré au renforcement du cadre de référence et du cadre théorique du système d'indicateurs et à une nouvelle sélection d'indicateurs sur la base de critères clairement établis. Ces indicateurs devraient paraître sur internet dans le courant 2006.

³⁹ Office fédéral de la statistique (1993) Les indicateurs de l'enseignement en Suisse. Neuchâtel : OFS, Office fédéral de la statistique (1995) Les indicateurs de l'enseignement en Suisse. L'enseignement en mutation dans notre pays. Neuchâtel : OFS et Office fédéral de la statistique (1999) Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, 1999. Neuchâtel : OFS

⁴⁰

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/systemes_d_indicateurs/indicateurs_du_systeme/bildungssystemindikatoren.html

Encart 1 – Le système suisse d'indicateurs : une réflexion sur les qualités des systèmes d'enseignement et de formation⁴¹

Indicateurs du système de formation

Comme dans d'autres domaines politiques, le pilotage du système de formation suisse à l'aide d'indicateurs quantitatifs gagne de l'importance.

Au départ, la volonté de décrire statistiquement les systèmes de formation nationaux et de les comparer entre eux à des fins de transparence était au centre du projet des indicateurs internationaux de l'éducation (International Indicators of Education Systems, INES) de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE). Aujourd'hui, cette volonté a cédé la place à une exigence accrue d'évaluation.

Savoir si le système de formation répond de manière suffisante aux exigences d'un monde en perpétuelle mutation, est une question centrale. La qualité de la formation de base et de la formation continue figure parmi les thèmes prioritaires de l'Union européenne et de l'OCDE.

A partir du concept de qualité portant sur la question de fond : "Notre système de formation est-il bon ?", un cadre thématique pour la mise au point d'indicateurs a été élaboré. Une série de dimensions thématiques pertinentes (efficacité, efficience, égalité/équité, durabilité, potentiel d'innovation) ont été définies à partir des questions centrales suivantes :

Est-ce que le système de formation atteint ses buts ? Remplit-il sa mission ? → **Efficacité**

Exemple d'indicateur: Niveau de compétence en lecture des jeunes

A quels moyens a-t-il recours et de quelle manière les utilise-t-il ? → **Efficience**

Exemple d'indicateur : Redoublements à l'école obligatoire

⁴¹ Extrait de

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/systemes_d_indicateurs/indicateurs_du_systeme/intro.html (Office fédéral de la statistique).

Les résultats obtenus par l'éducation sont-ils socialement justes ? L'accès à l'éducation est-il ouvert à tous? L'égalité des chances est-elle assurée ? → **Egalité et équité**

Exemple d'indicateur: Taux d'entrées dans les hautes écoles

Les processus de formation sont-ils aménagés de manière à encourager la population à se perfectionner ? Aboutissent-ils à un apprentissage tout au long de la vie? Favorisent-ils un comportement susceptible d'entretenir ce qui a été acquis ? → **Durabilité**

Exemple d'indicateur: Participation à la formation continue

Les structures du système éducatif permettent-elles une dynamique, un renouvellement? → **Potentiel d'innovation**

Exemple d'indicateur: Les technologies de l'information et de la communication à l'école obligatoire

Pour porter un jugement sur la qualité, il est indispensable de définir des objectifs. De façon générale, les objectifs à atteindre constituent une référence normative pour la discussion sur les effets et la qualité du système de formation.

Deux initiatives internationales fournissent un cadre de référence utile à la discussion sur les objectifs généraux de l'éducation. La première émane d'un processus de politique au sein de l'[Union européenne](#). Elle a fixé des objectifs stratégiques à atteindre dans le domaine de la formation d'ici 2010. Avec la seconde, des compétences-clé, centrales pour la réussite personnelle et le développement socio-économique, ont été définies dans le cadre d'un projet d'orientation interdisciplinaire et théorique de l'OCDE, [DeSeCo](#) (Définition et Sélection des Compétences : fondements théoriques et conceptuels).

En Slovaquie, un rapport annuel sur l'état de l'éducation est produit par l'inspection de l'Etat. Ce rapport est discuté au sein du ministère et à la commission de l'éducation du parlement. Le rapport évalue les conditions, les processus et les résultats de l'éducation. Il formule des recommandations pour le ministre, les municipalités et les institutions de formation en cours de carrière. Le rapport est disponible en ligne (www.education.gov.sk et www.ssiba.sk). Une conférence de presse a également lieu et le document est envoyé aux décideurs et aux responsables politiques.

A l'autre extrême, l'Australie ne produit pas ce genre de document. En Russie, c'est l'« Institute for Statistical Studies and Economics of knowledge », un centre universitaire et non le gouvernement, qui publie, pour la seconde fois, un annuaire statistique « Education in Russian Federation » (en russe), avec quelques indicateurs et comparaisons basées sur *Regards sur l'Education*. Il s'agit d'une coopération entre le ministère, l'agence des statistiques et l'université. Une autre publication, intitulée « Education indicators in Russia », est actuellement en cours de préparation.

Parmi les destinataires identifiés des indicateurs nationaux et internationaux, les différents correspondants signalent :

- les membres du parlement,
- les experts du ministère,

- les gestionnaires et les experts des municipalités ou des régions,
 - le département des statistiques du gouvernement,
- les chefs d'établissement,
- les étudiants (Master et doctorat en éducation, principalement),
 - les enseignants à l'université,
 - les média.

Dans certains pays, comme en Lituanie, le correspondant signale, le fait que les documents nationaux, depuis 2003, intègrent les informations à propos des indicateurs de Lisbonne ainsi qu'une analyse explicite de la situation nationale en rapport avec celle des autres pays européens.

En termes d'impact des publications, la plupart rapporte la difficulté d'en objectiver l'importance. Comme le précise cependant notre correspondant lituanien, *Regards sur l'éducation* et le communiqué de presse sont souvent cités dans les média et utilisés au parlement et par le ministère de l'éducation pour l'aider dans les décisions relatives à certaines politiques éducatives. En Suède, durant les dernières années, en moyenne 10 à 15 articles ont été publiés chaque année dans les principaux quotidiens et magazines suédois. L'intérêt pour PISA et les autres travaux de l'OCDE semble par ailleurs croître. En Norvège également, s'il n'existe pas de mesure objective de l'impact des publications, on constate une intensification de l'usage des indicateurs et des débats, notamment orienté vers les résultats. Cette approche a notamment légitimé des changements politiques considérés utiles par le gouvernement. C'est, selon notre correspondant, le rôle joué par la presse, plus qu'une distribution large des rapports aux institutions qui a facilité cela.

Beaucoup ont, comme en Pologne, un service de presse national et régional (72 titres pris en compte dans le domaine de l'éducation) qui réalise une revue de presse et l'envoi à l'OCDE.

En Finlande, comme *Regards sur l'Education* est principalement utilisé par les experts, dans sa version anglaise, il semble que la traduction en finnois ne soit pas nécessaire.

IV. LA SITUATION FRANÇAISE

1. *Les publications de la DEP et les indicateurs internationaux*

Il revient clairement à la DEP d'avoir répandu, en France, la lecture des indicateurs internationaux à travers la mise en place de l'*Etat de l'Ecole* dès 1991, en même temps que se mettait en place *Regards sur l'Education*. Les résultats des comparaisons internationales ont été dès le début intégrés dans l'*Etat de l'Ecole* et sont toujours présents depuis. La préface de la troisième édition est éclairante sur ce point. Elle fait explicitement référence « *aux avancées du projet de l'OCDE sur les indicateurs internationaux de l'enseignement, auquel la France participe étroitement* ». Cette édition comprend également, avant la présentation des indicateurs, un chapitre intitulé « *quelques comparaisons internationales* ». Les données de trois pays, parfois utilisés comme des pôles de comparaison pour le système éducatif français (Allemagne, Etats-Unis et Suède), sur le coût de l'éducation⁴², la scolarisation et le chômage des diplômés, y sont analysées. Si on regarde la dernière édition de l'*Etat de l'Ecole* (2004), huit indicateurs sur les trente présentent un aspect comparatif. Il s'agit des indicateurs de coûts, de scolarisation, de taux d'encadrement et d'insertion des diplômés. A ces indicateurs, présents de manière permanente, s'ajoutent, les années de publication de résultats d'évaluations internationales, des indicateurs sur les acquis des élèves. Il arrive en outre que les annexes aux différentes éditions fassent référence à des indicateurs internationaux, comme pour l'édition 2002 avec une étude sur les étudiants étrangers en France et français à l'étrangers, utilisant les données de l'OCDE pour mesurer l'attractivité de la France. Même si la référence aux comparaisons internationales est moins forte que dans les premières années, l'articulation est tout à fait cohérente entre l'*Etat de l'Ecole* et les indicateurs de *Regards sur l'Education*. L'*Etat de l'Ecole* ne fait pas, en revanche, de référence aux *Chiffres clés* d'Eurydice ou à Eurostat.

La sortie de *Regards sur l'Education* n'est pas spécialement valorisée en France, ce qui s'explique aisément par la coïncidence de date de sortie, avec celle de l'*Etat de l'Ecole*. Des tentatives de commentaires communs ont été faites, en 2000 avec la participation du directeur de la programmation et du développement à la Conférence

⁴² Notons que l'*Etat de l'Ecole* privilégie l'indicateur part de la dépense d'éducation dans le PIB et n'utilise jamais la part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques. Ce dernier indicateur minimise l'idée, communément admise si l'on se réfère au seul budget de l'Etat, d'une forte priorité pour l'éducation dans les dépenses publiques. Le chiffre français, 11%, est dans la moyenne des pays de l'OCDE.

de presse de l'OCDE accompagnée d'une lecture du profil de la France « tel qu'il transparaît à travers les indicateurs de l'OCDE ». Et en 2003, il y a eu présentation conjointe de l'*Etat de l'Ecole* et de *Regards sur l'Education* mais ces tentatives n'ont pas été totalement concluantes. Il est vrai aussi que la publication régulière d'indicateurs, qui ne varient pas beaucoup dans le temps, ne se prête finalement que peu, à une valorisation, sauf en cas de publication d'un indicateur nouveau ou d'inflexion significative. Les mêmes constatations risquent d'ailleurs de s'appliquer aux indicateurs de la *LOLF*. D'une certaine manière, la constance dans les indicateurs publiés, si elle est absolument nécessaire pour mesurer une évolution dans le temps, ne suscite pas le même effet de curiosité que la production de nouveaux indicateurs. On notera aussi, mais nous y reviendrons ultérieurement qu'une publication comme l'*Etat de l'Ecole* n'intègre pas pour le moment les réflexions sur les indicateurs telles qu'elles sont menées dans le cadre du processus de Lisbonne.

Cette dimension de prise en compte des indicateurs internationaux n'imprègne pas toujours les autres publications de la DEP. Elle est absente de *Répertoires et références statistiques* et de la quasi-totalité des *Notes d'information*, à l'exception de celles qui rendent compte des évaluations internationales ou du coût de l'éducation. Elle est également présente de manière variable dans la publication de référence qu'est le numéro spécial d'*Education & Formations* intitulé « *Dix-huit questions sur le système éducatif* » publié à l'occasion du débat sur l'Ecole et qui fait la synthèse des travaux de la DEP. Des références internationales sont logiquement présentes dans les chapitres consacrés aux compétences en lecture des élèves et des jeunes, aux moyens de l'éducation et aux niveaux de formation des sortants du système éducatif. Les comparaisons internationales sont également évoquées dans le chapitre consacré au collège unique. Cette dimension comparative internationale est absente du chapitre sur le traitement de la difficulté scolaire qui comprend la problématique du redoublement. Elle est à peine effleurée dans le chapitre consacré aux métiers d'enseignants dont la conclusion fait néanmoins référence à l'étude menée par le réseau d'information sur l'éducation en Europe (Eurydice)⁴³. Cette prise en compte des données qualitatives fournies par Eurydice se retrouve également dans le chapitre sur l'enseignement professionnel du second degré dans lequel on trouve en annexe une comparaison de l'organisation de la formation professionnelle dans les différents pays européens. Cette utilisation des travaux d'Eurydice est relativement rare dans les travaux de la DEP mais le récent rattachement, totalement justifié, de

⁴³ La conclusion du chapitre, à propos de cette étude est la suivante : « A cet égard, si les enseignants français apparaissent particulièrement favorisés en terme de sécurité de l'emploi et de temps de travail, leur situation est moins avantageuse sur le plan salarial ».

l'unité française d'Eurydice à cette direction devrait favoriser une meilleure intégration des indicateurs quantitatifs et des données qualitatives. Notre sentiment est en effet que la lecture et l'interprétation des indicateurs internationaux ne peut se faire sans une connaissance du contexte des différents systèmes éducatifs.

Notons en fin que si la participation aux travaux sur les indicateurs internationaux est bien inscrite dans le programme de la DEP, l'interprétation des indicateurs internationaux n'est pas en elle-même un objet d'étude et n'a pas donné lieu à des dossiers ou à des publications dans la revue de la direction « Education & Formations ». Aucun appel d'offre n'a été lancé auprès des chercheurs sur ces questions. Pour donner un exemple il serait intéressant, par exemple d'essayer de décomposer les écarts constatés en matière de financement de l'enseignement supérieur. Tiennent-ils à des différences de taux de scolarisation ou de durée de scolarisation ? Quel est l'impact des différences de taux d'encadrement et des différences de rémunération des enseignants ?

En fait ces observations corroborent ce que nous a dit Jean-Luc Heller de l'OCDE : la France s'implique beaucoup dans la production d'indicateurs internationaux⁴⁴ et son travail technique est jugé de qualité, mais cette implication résulte plus d'une contrainte extérieure que d'une priorité définie de manière autonome. La diffusion et l'interprétation de ces indicateurs vis-à-vis des décideurs et des publics spécialisés n'est pas vécue comme une priorité⁴⁵.

2. Les indicateurs internationaux et le débat éducatif français

Le chapitre suivant fait appel à l'expérience de l'un des deux experts dans ses fonctions antérieures au ministère de l'éducation sur l'utilisation des indicateurs internationaux dans les débats techniques et politiques sur l'éducation. En tant que directeur de la programmation et du développement, trois travaux lui ont été demandés qui faisaient explicitement référence aux indicateurs internationaux entre 2000 et 2002. Les indicateurs relatifs aux taux d'encadrement ont été utilisés vis-à-vis du ministère du budget, en appui du plan pluriannuel de recrutement dans la mesure où ils faisaient apparaître un sous encadrement relatif par rapport à la

⁴⁴ Notons que la DEP par l'intermédiaire de Claude Sauvageot a beaucoup contribué à la mise en place de la classification de l'UNESCO, qui permet de classer diplômes et filières de formation.

⁴⁵ Les réticences vis à vis de l'OCDE et, dans une certaine mesure, vis-à-vis de la Commission Européenne que l'on retrouve chez certains cadres de la DEP sont à notre avis des retombées de la crise survenue à propos de IALS. La théorisation de ce propos transparaît nettement dans l'article de Gérard Bonnet (2004).

moyenne de l'OCDE pour l'enseignement primaire et l'enseignement supérieur. Une comparaison des dispositifs d'aide aux étudiants des différents pays de l'OCDE a été fournie. Enfin, à l'occasion d'un mouvement social, une note comparant, pour les principaux pays de l'OCDE, taux d'encadrement, temps de travail et rémunérations des enseignants dans le premier et le second degré⁴⁶ a été rédigée. En revanche, les rapporteurs du budget de l'enseignement scolaire au Parlement ne faisaient aucune référence aux indicateurs internationaux.

De ce point de vue, la discussion du budget 2003 de l'éducation au parlement peut être considérée comme un tournant. Le rapporteur spécial, Jean-Yves Chamard, consacre une part importante de son rapport aux comparaisons internationales tirées de *Regards sur l'Education*. Son propos introductif est éclairant : « *parce que cette progression des dépenses s'est faite dans un contexte démographique induisant une diminution sensible des effectifs scolarisés, elle a conduit à un niveau moyen de la dépense par élève qui place la France dans une position singulière par rapport à ses principaux partenaires de l'OCDE. Si elle se situe légèrement au dessus de la moyenne pour l'enseignement primaire, la France se caractérise par un coût très élevé - supérieur de plus d'un tiers à la moyenne de l'OCDE – pour l'enseignement secondaire. Cette évolution a-t-elle été consciemment choisie ? A-t-elle fait l'objet d'un véritable débat public devant le Parlement ? A l'évidence non* ». Ces données sur le coût sont détaillées dans la suite du rapport qui met en relation la baisse des effectifs, la stagnation de la scolarisation, la hausse des coûts et les résultats des évaluations internationales, notamment PISA. Le même rapporteur revient en 2004 sur les comparaisons internationales en indiquant notamment que « *notre pays est parmi les grands pays, celui où l'écart entre le coût de l'enseignement primaire et secondaire est le plus élevé et où l'écart entre enseignement secondaire et supérieur est le plus faible* » (Cytermann, 2003). Il chiffre également l'écart constaté entre la France et la moyenne des pays de l'OCDE, surcoût évalué à 0,6% du PIB et près de 6 milliards d'euros.

Le rapprochement entre les indicateurs de coût et ceux de résultats mesurés par les scores obtenus à PISA pose des problèmes méthodologiques sérieux et, à l'intérieur des pays développés, il n'existe pas de corrélation évidente entre résultats et coûts

⁴⁶ On peut noter le caractère ambivalent de l'argumentation. Le taux d'encadrement favorable du second degré peut servir d'argument vis à vis des organisations syndicales mais place le ministère en situation de faiblesse par rapport au ministère de l'économie et des finances, l'équilibre est inverse pour l'enseignement supérieur.

(Suchaut, Mons & Duru-Bellat, 2004)⁴⁷. Le rapprochement coûts-résultats a inspiré la réalisation de l'*Etat de l'Ecole*. Denis Meuret (2001) un des concepteurs de cette publication, précise clairement que les indicateurs doivent permettre d'approcher l'efficacité, l'efficacités et le rendement (« quels résultats pour quels coûts ? ») du système éducatif⁴⁸. Le numéro 3 de l'*Etat de l'Ecole*, dans le passage relatif aux comparaisons internationales, se targue des bons résultats de la France par rapport aux coûts relativement faibles. Pourtant, Norberto Bottani dans sa participation au rapport établi à la demande du HCEE « *Eléments pour un diagnostic sur l'Ecole* » souligne que des pays performants au regard des évaluations internationales, comme la Finlande ou le Canada, ont des coûts équivalents, voire inférieurs à ceux de la France. Cette problématique de rapprochement coût-résultats est bien évidemment celle de la *LOLF*, comme nous l'avons vu en introduction. Elle est également sous-jacente au processus de Lisbonne et au travail sur les indicateurs réalisé dans ce cadre⁴⁹. L'intérêt porté à ce rapprochement des coûts et des résultats devra impliquer des recherches sur cette relation sous peine de tirer, dans le cadre des rapports annuels de performance, des interprétations hâtives ou erronées.

Le document préparatoire au débat national sur l'avenir de l'école s'est placé résolument dans une logique d'utilisation des indicateurs internationaux et préfigure dans une certaine mesure ce que serait un document qui établirait un profil de la France au regard de ces indicateurs. Cette dimension internationale est présente notamment dans les passages sur l'insertion des jeunes sortant du système éducatif, sur l'équité du système français, sur les coûts, les résultats des évaluations internationales, les méthodes de certification, la démographie enseignante, les salaires et les conditions d'encadrement

Des indicateurs internationaux, celui qui est peut être entré le plus dans le débat public, c'est celui du retard de notre enseignement supérieur, en matière de scolarisation mais aussi en matière de financement. On pourra remarquer que 10 ans se sont passés pour qu'un fait connu des spécialistes passe dans l'opinion publique et même chez les décideurs. C'est un des points forts de la conclusion de Norberto

⁴⁷ Cette étude de l'IREDU conclut certes à une relation positive entre performance moyenne des élèves et PIB, mais la signification de cette relation devient très faible si l'on ne prend en compte que les pays relativement riches de l'OCDE.

⁴⁸ On gagnera naturellement à préciser la définition de ces différents concepts, notamment dans la perspective d'une politique éclairée par les indicateurs (Demeuse, Matoul, Schillings & Denooz, 2005 ; Paul, 2005 ; Bayenet & Demeulemeester, 2005 ; Lafontaine, 2005).

⁴⁹ La Commission a essayé d'introduire un indicateur rapportant le score de PISA au coût cumulé de quinze ans de scolarité, mais a dû y renoncer devant l'opposition de la France notamment.

Bottani « *la lecture du rapport met en évidence d'une manière flagrante le point noir principal du système d'enseignement français dont l'importance est tellement dérangerante qu'elle risque de ne pas être appréhendée dans toute sa portée* » il s'agit de l'état de sous développement du secteur tertiaire et particulièrement du secteur universitaire ». On retrouve un point de vue identique dans l'excellent rapport du Conseil d'Analyse Economique (Aghion & Cohen, 2004), qui, s'appuyant sur les données de l'OCDE, titre par exemple : « *l'insuffisance des moyens affectés à l'enseignement supérieur handicape la France face à la nouvelle vague technologique* ». Ces constatations servent d'argumentaire par exemple à la Conférence des Présidents d'Université⁵⁰.

La loi d'orientation sur l'école, adoptée par le Parlement est tout à fait intéressante dans le cadre de notre étude, dans la mesure où, tant le projet de loi que le rapport annexé prend en compte les comparaisons internationales et les critères de référence décidés au Sommet de Lisbonne. C'est la première fois qu'une référence aussi forte à l'Europe apparaît dans un projet de loi relatif à l'éducation⁵¹.

Les objectifs du rapport annexé à la loi sont des objectifs fortement inspirés par la comparaison des indicateurs internationaux. Le premier « *conduire 50% d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur* » vise clairement à rattraper notre retard dans la production de diplômés de l'enseignement supérieur par rapport aux autres pays développés et notamment par rapport aux pays en pointe dans la technologie (USA, Japon, Corée, pays scandinaves).⁵² Cet objectif avait été suggéré dans l'avis du Haut-Conseil de l'évaluation de l'Ecole sur le rapport « *Eléments pour un diagnostic sur l'école* ». Le second grand objectif « *l'acquisition par 100% des élèves au terme de leur formation scolaire d'un diplôme ou d'une qualification*

⁵⁰ Les revendications présentées à leur dernière conférence à Lyon le 17 et 18 mars, sont exprimées en termes de coût à l'étudiant en référence aux données des comparaisons internationales, comparaisons qui font partie de la formation des présidents d'université

⁵¹ Cette abondance de références peut paraître paradoxale dans un domaine où la compétence communautaire est subsidiaire ; elle n'est pas une première en Europe, la loi espagnole sur l'éducation et la qualité de 2002 fait explicitement référence aux engagements européens de l'Espagne. Elle est logique dans la mesure où les objectifs prioritaires et les critères de référence ont été adoptés par l'ensemble des chefs de gouvernement. Il serait cependant absurde de dire que le projet de loi a été rédigé, comme l'écrivent certains commentateurs, sous pression de la Commission européenne. En Communauté française de Belgique, le Projet de Contrat stratégique pour l'éducation (Gouvernement de la Communauté française, 2005) fait, lui-aussi, un usage des indicateurs internationaux pour proposer des objectifs communs à l'ensemble du système éducatif et à ses acteurs.

⁵² On notera une coïncidence entre les pays qui ont une forte proportion d'étudiants et ceux qui accroissent leur effort de recherche.

reconnue » va au-delà de l'objectif de la loi de 1989 qui visait simplement les sorties sans qualifications (cf. supra) et correspond au critère de référence européen adopté en 2003. Trois autres objectifs reposent sur des indicateurs internationaux ou correspondant à des objectifs retenus dans le cadre européen. Il s'agit de la proportion d'étudiants suivant une formation supérieure scientifique qui augmentera de 15%, de la proportion de jeunes filles dans les séries scientifiques et technologiques qui doit augmenter de 20% d'ici 2010 et le nombre d'élèves atteignant dans leur première langue étrangère le niveau B1 du Conseil de l'Europe qui doit augmenter de 20%⁵³.

⁵³ On peut s'interroger sur la pertinence de la formulation de l'objectif lorsqu'il est exprimé en augmentation d'un pourcentage. Ainsi le pourcentage d'étudiants dans des filières scientifiques est actuellement de 22%. L'objectif fixé revient à atteindre 25% en 2010. Il vaudrait mieux raisonner en « augmentation de points ».

CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

La France est, de l'avis de nos interlocuteurs, très présente sur le front des indicateurs internationaux. Sa contribution aux groupes techniques du projet INES est jugée de bonne qualité et la culture statistique qui imprègne la DEP fait que les données transmises de manière à constituer les indicateurs internationaux sont bien contrôlées, avec un grand souci de cohérence. Mais cette mission qui occupe un potentiel non négligeable à la DEP⁵⁴ est plus vécue comme une obligation internationale à satisfaire que comme une occasion de développer de nouveaux champs d'étude et d'investigations. Les contraintes pesant sur les moyens expliquent sans doute une certaine réticence à s'engager plus dans ce secteur.

Il faut aussi prendre en compte le fait que la France a développé, avec l'*Etat de l'Ecole*, ses propres publications d'indicateurs, dont la diffusion est souvent concomitante avec celle de *Regards sur l'éducation* et qu'elle s'attache logiquement à valoriser d'abord ses propres publications. La solution adoptée par la Communauté française de Belgique, de publier une édition commentée de *Regards sur l'Education*, intervient dans un contexte différent de celui de la France puisque, en Belgique, en dehors de quelques tentatives (*Tableau de bord*), il n'existe pas encore de production récurrente d'indicateurs nationaux⁵⁵, même s'il s'agit depuis le 27 mars 2002, d'une obligation légale.

Nous sommes cependant dans un contexte où, en France comme dans les autres pays, les comparaisons internationales et la problématique des indicateurs vont prendre une importance croissante. Nous avons évoqué, au plan Européen, les conséquences du processus de Lisbonne et au plan français, l'impact de la mise en place de la *LOLF*. Ces évolutions ne peuvent pas être sans conséquences sur les travaux menés en France dans le domaine des indicateurs. Cette constatation nous amène à faire les recommandations suivantes.

⁵⁴ Les différentes tâches relatives à la production d'indicateurs internationaux et la présence dans les différentes réunions et organes internationaux concernant, selon la Directrice de la DEP, 22 agents, à des degrés divers. Cela mobilise environ 5% du temps de travail des 220 agents de la DEP.

⁵⁵ Notons que la publication belge comporte en annexe une liste des indicateurs utilisés par les différents organismes internationaux, ce qui facilite leur mise en correspondance.

1. Mettre en cohérence les indicateurs

Un travail de mise en cohérence des indicateurs s'impose indiscutablement entre les indicateurs utilisés dans l'*Etat de l'Ecole*, ceux utilisés par l'OCDE ou par Eurydice, ceux inscrits dans le projet annuel de performances et ceux inscrits dans la loi d'orientation sur l'école. Rien ne serait plus préjudiciable que d'avoir sur le même domaine des indicateurs apparemment très proches mais ne signifiant pas tout à fait la même chose. Il risque, si l'on n'y prend pas garde, d'y avoir un foisonnement d'indicateurs, y compris dans les domaines des compétences des élèves, qui nuirait à la lisibilité et à la compréhension de l'ensemble. Pour paraphraser une formule appliquée aux impôts « *trop d'indicateurs tuent les indicateurs* ». Ce travail de mise en cohérence des indicateurs est au cœur des missions de la direction de l'évaluation et de la prospective, en liaison avec les autres directions. Elle doit logiquement influencer sur le contenu d'une publication comme l'*Etat de l'Ecole*. Il ne serait ni logique, ni compréhensible que les critères de référence adoptés dans le cadre du processus de Lisbonne ne soient pas repris dans cette publication sans parler bien sûr de ceux retenus dans la loi d'orientation sur l'école.

2. Produire et diffuser un dossier méthodologique

Il nous paraît nécessaire que soit publié, à périodicité régulière (tous les trois ans au moins) dans les collections de la DEP, un dossier méthodologique dressant pour chaque indicateur la signification, les sources, les limites méthodologiques et une première interprétation. Une telle publication, qui reviendrait au fond à « *documenter* » la production française d'indicateurs internationaux et permettrait de faire travailler ensemble et de manière coordonnée, tous les intervenants sur ce dossier et à mettre en cohérence des notes de méthode qui existent déjà sur tel ou tel aspects des indicateurs internationaux (salaires, coûts, sorties du système éducatif...). La production d'un tel dossier aurait aussi une valeur pédagogique évidente, tant interne qu'externe. Une publication électronique actualisée sur une base annuelle (ou selon les changements importants qui surviennent) constituerait une solution alternative très avantageuse en termes de coûts, d'autant qu'il existe au sein de la DEP, un tel document à usage interne.

3. Produire des études thématiques

Comme nous l'avons vu précédemment, les comparaisons internationales concernent des points sensibles du débat éducatif. Aussi pourrait-il être intéressant d'élaborer et de publier régulièrement des documents ou des études thématiques comparatives sur ces points sensibles, à l'instar de ce que la direction de la prévision du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) a publié sur l'aide sociale aux étudiants. Ces dossiers thématiques pourraient être consacrés notamment aux sorties à faible niveau de qualification et à l'insertion des jeunes, au financement du système éducatif, à l'enseignement supérieur, aux études scientifiques, aux salaires et conditions de vie des enseignants. Ils auraient pour but de faire apparaître les spécificités et le profil de la France, par rapport aux autres pays de l'OCDE ou aux autres pays européens. Ces dossiers pourraient avoir une dimension qualitative, profitant de l'incorporation dans la DEP de l'unité française d'Eurydice. Ils constitueraient une alternative intéressante, tenant compte du contexte français déjà

fort riche en indicateurs, à une publication commentée et contextualisée, des productions internationales de l'OCDE ou d'Eurydice.

4. Favoriser la coopération entre administration et universités

Il nous paraît souhaitable que le ministère encourage et favorise le travail des chercheurs sur les indicateurs internationaux et leur interprétation, notamment au regard des politiques éducatives conduites. La place de l'administration française est en effet prépondérante dans le domaine et semble laisser assez peu d'espace aux universités qui se consacrent dès lors à d'autres domaines. Les quelques études réalisées, notamment celles d'Annick Kieffer sur la classification des formations ou celles de Louis Chauvel, sur les comparaisons internationales dans l'enseignement supérieur, ne l'ont pas été à l'initiative du ministère. La compréhension des différences entre les systèmes éducatifs et des mécanismes qui conduisent à leurs résultats devrait être un des champs prioritaires d'études communes au ministère et à la communauté des chercheurs en éducation, comme c'est le cas dans d'autres pays. La revue de la DEP « Education & Formations », pourrait, profitant de la présence de l'unité française d'Eurydice et des possibilités induites par le réseau des responsables européens des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs, s'ouvrir davantage à des articles de comparaison qualitative et quantitative des systèmes éducatifs⁵⁶.

5. Accroître la participation internationale de la France dans une perspective davantage proactive

La France participe, au niveau international, à de nombreux réseaux, instances et groupes. Nous avons signalé que son implication et la qualité de celle-ci sont très appréciées. Il reste que, vu la taille du pays et sa volonté de participer activement à l'élaboration des politiques internationales, une implication pro-active plus importante est attendue. Cette activité pro-active se manifeste déjà à travers le support et l'impulsion que la DEP assure au réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs. Cette impulsion pourrait s'étendre à

⁵⁶ On peut se réjouir, par exemple, de la publication de Duru-Bellat, Mons et Suchaut (2004) dans les pages de cette revue. Cette étude, financée par la DEP, constitue certainement une bonne illustration de l'exploitation secondaire de données acquises par l'administration dans un cadre international. Ce type de collaboration est très positif tant pour le système éducatif français dont on enrichit la compréhension que pour les équipes de recherche qui peuvent ainsi travailler sur un matériel très riche.

un réseau qui impliquerait des centres de recherches français déjà reconnus et des centres européens.

La France, pour parvenir à occuper une place en rapport avec son importance réelle ou souhaitée, doit veiller à mieux s'insérer dans les structures existantes plutôt que tenter de se placer au centre d'initiatives s'inscrivant « en opposition ». De ce point de vue, le malheureux épisode IALS laisse encore des traces tant en France⁵⁷ que chez les partenaires étrangers.

Les activités internationales impliquent par ailleurs une masse critique importante. Il convient donc, comme mentionné au point 4 ci-dessus, d'améliorer les collaborations administration-université, de manière à assurer une base aussi large que possible aux entreprises qui sont menées au niveau international et des coopérations bilatérales et multilatérales, y compris au sein des instances dans lesquelles la France joue un rôle majeur, comme les instances francophones (AUF, Confemen) ou européennes.

⁵⁷ A propos de la position française, on consultera par exemple l'article de Guérin-Pace et Bloom (1999) ou l'ouvrage que les mêmes auteurs (Blum et Guérin-Pace, 2000) ont consacré à ce sujet. L'un de nous a par ailleurs donné un bref compte-rendu critique de celui-ci (Demeuse, 2001).

Bibliographie

Aghion, P., Cohen, E. (2004). *Education et Croissance*. Conseil d'Analyse Economique. Paris : La documentation française.

Baye, A. (2005). Entre efficacité et équité : ce que les indicateurs de l'OCDE veulent dire. In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université, Collection « Economie, Société, Région ».

Bayenet, B., Demeulemeester, J.C. (2005). Politiques publiques de financement de l'enseignement supérieur : une tentative d'évaluation. In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université, Collection « Economie, Société, Région ».

Blondin, C., Demeuse, M. (2000). Des indicateurs européens de qualité de l'éducation. Les langues étrangères : un premier exercice. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, N° 3 et 4, 161-169.
<http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/pub/cahiers/cahiers3-4/c0034161.pdf>

Blum, A., Guérin-Pace, F. (2000). Des lettres et des chiffres. Des tests d'intelligence à l'évaluation du « savoir lire », un siècle de polémiques. Paris : Librairie Arthème Fayard.

Bonnet, G. (2004). Evaluation of Education in the European Union : Policy and Methodology. *Assessment in Education*, Vol. 11, N°2, July 2004.

Bottani, N. (2001). Editorial. Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales, 3, 7-12.

Cytermann, J.R. (2003). Le coût de l'éducation in le système éducatif en France. Les notices de la Documentation française. Paris : La Documentation française.

Cytermann, J.R. (à paraître). Le processus de Lisbonne et la convergence des systèmes éducatifs. Administration et Education.

Commission européenne (2000). *Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire. Seize indicateurs de qualité. Rapport établi sur la base des travaux du groupe de travail « indicateurs de qualité »*. Bruxelles : Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture. (Traduit en 9 langues).
<http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/indic/rapinfr.pdf>

Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture (2002). *Education et formation en Europe : systèmes différents, objectifs partagés pour 2010*. Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes.
http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/publ/pdf/educ-training/fr.pdf

Demeuse, M. (2001). Note de lecture. Des lettres et des chiffres. Des tests d'intelligence à l'évaluation du « savoir lire », un siècle de polémiques. *Les Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, N° 5 et 6, 135-137.
<http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/pub/cahiers/cahiers5-6/c0056135.pdf>

Demeuse, M., Blondin, C. (2001). Construire des indicateurs de la qualité en éducation au niveau européen. In A. Philipapart et L. Vandeveld. L'éducation dans

tous ses états : Influences européennes et internationales sur les politiques nationales d'éducation et de formation, *Education comparée*, Vol. 56, 233-240.

Demeuse, M., Baye, A. (2001). Une action intégrée en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement : le pilotage des systèmes d'enseignement. *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale*, 5-6, 23-50.
<http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/pub/cahiers/cahiers5-6/c0056023.pdf>

Demeuse, M., Matoul, A., Schillings, P., Denooz R. (2005). De quelle efficacité parle-t-on ? In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université, Collection « Economie, Société, Région ».

DEP (2004). *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2004*. Paris : Ministère de l'éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l'Evaluation et de la Prospective.

Duru-Bellat, M., Mons, N., Suchaut, B. (2004). Organisation scolaire et inégalités sociales de performance : les enseignements de l'enquête PISA. *Education et formations*, 70, 123-131.

Eurostat (2004). *Annuaire Eurostat 2004. Le guide statistique de l'Europe - Données 1992-2002*. Luxembourg : Commission européenne, Eurostat.

Eurydice (1997). Dix ans de réformes au niveau de l'enseignement obligatoire (1984-1994). Bruxelles : Eurydice.
<http://www.eurydice.org/Documents/ref/fr/FrameSet.htm>

Eurydice (2000a). *Vingt ans au service d'une meilleure compréhension des systèmes éducatifs*. Bruxelles : Eurydice.

Eurydice (2000b). *Vingt années de réforme dans l'enseignement supérieur en Europe : de 1980 à nos jours*. Bruxelles : Eurydice.

Eurydice (2003). *Catalogue des publications et des bases de données 2003-2004*. Bruxelles : Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture.

Gouvernement de la Communauté française (2005). *Projet de Contrat Stratégique pour l'Education*. Document soumis à large consultation et à la concertation des Organisation signataires de la Déclaration commune. Bruxelles : Gouvernement de la Communauté française de Belgique (21 janvier 2005).

Guérin-Pace, F., Blum, A. (1999). L'illusion comparative. Les logiques d'élaboration et d'utilisation d'une enquête internationale sur l'illettrisme. *Population*, 54(2), 271-302.

Hersh-Salganik, L., Calsyn, C. (2001). Etats et Nations : de l'usage des indicateurs pour la politique éducative aux Etats-Unis. *Politiques d'éducation et de formation*, 3, 29-45.

Kieffer, A. (2004). Les comparaisons statistiques des systèmes éducatifs en Europe : pour un usage raisonné des catégories indigènes. Communication au séminaire « jeunes chercheurs », Paris Ministère de la recherche 24-25 mai 2004 « Les comparaisons nationales et internationales des politiques éducatives ».

Lafontaine, D. (2005). Relativiser les performances des établissements scolaires : quelle valeur ajoutée ? In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université, Collection « Economie, Société, Région ».

Lopes, A., Degabriel, R. (2004). Taille des structures pédagogiques dans les établissements du second degré public à la rentrée 2003 : divisions et groupes. *Notes d'Information*, 04.22, 1-6. <ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/dpd/ni0422.pdf>

Magain, D. (2004). Financement de l'enseignement supérieur et aides aux étudiants dans les pays de l'OCDE. *Analyses Economiques*, N° 28-Fevrier. Paris : Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie, Direction de la Prévision et de l'Analyse économique.

Meuret, D. (2001). De la contribution des indicateurs au débat sur l'éducation. Une étude de cas : l'état de l'école. *Politiques d'éducation et de formation*, 3, 13-27.

Monseur, C., Demeuse, M. (2004). Quelques réflexions méthodologiques à propos des enquêtes internationales dans le domaine de l'éducation. *Politiques d'Education et de Formation*, 11, 37-54.

OCDE (1971, 1996). Examen des politiques nationales d'éducation : France. Paris : OCDE.

OCDE (1989). L'enseignement dans les pays de l'OCDE 1986-87. Recueil d'informations statistiques. Paris : OCDE.

OCDE (1992, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001a, 2002, 2003, 2004a). *Regards sur l'Education. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris : OCDE.

OCDE (1996, 2001b). Analyse des politiques d'éducation. Enseignement et compétences. Paris : OCDE.

OCDE (2004b). *Regards sur l'éducation dans les médias*. Paris : OCDE, Relations avec les médias, Relations extérieures et Communication.

OCDE (2004c). 2004 Data Collection on Education Systems. UOE data collection manual. Definitions, explanations and instructions. Instructions relating to the implémentation of the revised International Standard Classification of Education. Technical instructions for the completion of the tables. Paris : OCDE.

OCDE (2004d). OECD Handbook for International Comparative Education Statistics. Concepts, standards, definition and classification. Paris : OCDE.

Paul, J.J. (2005). Regard d'un économiste sur l'efficacité en éducation. In M. Demeuse, A. Baye, M.H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (éds). *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles : De Boeck Université, Collection « Economie, Société, Région ».

PNUD (2004). Rapport Mondial sur le Développement Humain 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié. Paris : Economica. <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/francais/>

Ragoucy, C. (2004). Comparaison internationale des dépenses d'éducation pour l'année 2000: indicateurs de l'OCDE et position de la France. *Education & Formations*, n°68, 127-145.

Sauvageot, C. (2001). Un outil au service des comparaisons internationales : la Classification Internationale Type Education (CITE). *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, 3, 95-117.

Scheerens, J., Hendriks, M. (eds) (2002). *Benchmarking the Quality of Education*. Enschede (Pays-Bas) (Draft version).

Scheerens, J., Hendriks, M.A. (eds) (2004). Benchmarking the quality of education. *European Educational Research Journal*, 3(1), 101-399.

Sedel, J. (2004). Chapter 2 – Three Sets of Indicators on Education : *Education at a Glance* (OECD), *Key Data on Education* (European Union), *The State of Education* (French Ministry of Education). Elements of Comparison and Analysis. *European Educational Research Journal*, 3(1), 139-176.
<http://www.wwords.co.uk/eej/content/maincontents.asp>

Service des relations internationales (1998, 2001, 2004). *Clés de lecture de Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Bruxelles : Ministère de la Communauté française de Belgique, Secrétariat général, Service des relations internationales. <http://www.dri.cfwb.be/publications.asp>

Suchaut, B., Mons, N., Duru-Bellat, M. (2004). Inégalités sociales entre élèves et organisation des systèmes éducatifs : quelques enseignements de l'enquête PISA. *Les notes de l'IREDU 04/02*. Dijon : Université de Bourgogne, Institut de Recherche sur l'Éducation.

Tiana, A. (2001). Le monde comme laboratoire éducatif. *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, 3, 47-57.

United States Department of Education (1993). *Education in states and nations : Indicators comparing U.S. states with the OECD countries in 1988*. Washington : United States Department of Education, National Center for Education Statistics [NCES Publication n° NCES 96-160].

UNESCO (2004). Recueil de données mondiales sur l'éducation 2004. Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde. Montréal : Institut de statistique de l'UNESCO.

Annexe 1

Personnes rencontrées ou ayant transmis des informations prises en compte dans le rapport

DEP

Claudine Peretti
Dominique Allain
Jean-Claude Emin
Pierre Fallourd
Michèle Jacquot
Christine Ragoucy
Claude Sauvageot

EURYDICE

Patricia Wastiau Schlüter
Arlette Delhaxhe

OCDE

Jean-Luc Heller

Universités et centres de recherche

Annick Kieffer, Ingénieure de recherche, CNRS
Christiane Blondin (Service de Pédagogie expérimentale et théorique, Université de Liège)
Ariane Baye (Service de Pédagogie expérimentale et théorique, Université de Liège)
Maria Hendricks, assistant professor, Faculty of Behavioral Sciences, University of Twente (Pays-Bas).

Les correspondants étrangers

Isabel Alabau, Technical Adviser to the National Institute for the Evaluation and Quality of the Education System (INECSE) of the Ministry of Education and Science (Espagne).
Marie Arneberg, déléguée du Ministère norvégien de l'éducation auprès du groupe technique du projet INES.
Rita Dukynaitė, Chief Officer of the Ministry of Education and Science, Lituanie
Jeongwon Hwang, République de Corée.

Natalia Kovaleva, Head of Centre for Statistics and Monitoring of Education, Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge, State University - Higher School of Economics (Russie).

Matti Kyrö, Coordinateur national du projet INES pour la Finlande.

Steve Leman, Strategic Analysis: International Team, Department for Education and Skills, United Kingdom.

Lubomir Martinec, coordinateur national du projet INES (République tchèque).

Kerstin Mattsson, Staben, Skolverkets internationella sekretariat (Suède).

Midori Miyata, Analytical Research Planning Division, Lifelong Learning Policy Bureau, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (Japon).

Anna Nowozynska, Chief specialist, Department for Educational Strategy and Structural Funds, Ministry of National Education and Sport (Pologne).

Brendan O'Reilly, Federal Department of Education, Science, and Training.

Dominique Simone Rychen, Office fédéral de la statistique (Suisse).

Alena Tomengova, République slovaque.

Liselotte Van de Perre, Budget and Data Management Division, Education Department, Ministry of the Flemish Community (Belgique).

...

Annexe 2 – Note sur les basses qualifications et les faibles niveaux d'étude en réponse à la Cour des Comptes européenne



**Direction
de l'évaluation
et de la prospective**

**Sous-direction
des études statistiques**

Bureau
des études statistiques
sur l'alternance,
l'insertion des jeunes,
et la formation continue

Affaire suivie par
Pascale Poulet-Coulibando

A MM les auditeurs de la Cour des comptes européenne

Les différents concepts de « faibles niveaux d'études »

Les principales différences entre concepts de « faibles niveaux d'études » tiennent à l'objet envisagé. L'actuelle classification internationale s'intéresse aux diplômes obtenus, l'ancienne classification nationale des « niveaux de formation » porte sur les programmes d'enseignement poursuivis et la classe atteinte.

Le choix de la population engendre lui aussi des différences. L'évaluation française préfère observer les sortants de formation initiale, alors que l'Europe et les organismes internationaux privilégient les données disponibles sur les classes et groupes d'âges.

1- Les « faibles niveaux d'études » selon les critères européens : 16/17 % de jeunes de 22 ans n'ont ni CAP, ni BEP, ni Baccalauréat

A l'échelle internationale, la référence statistique sur les faibles niveaux d'études est l'absence de diplôme du second cycle du secondaire. En terme de classification, ont un faible niveau d'étude les personnes classées aux postes 0 à 2 de la Classification Internationale Type des Enseignements (CITE), actualisée en 1997. Ces postes englobent, en France, les personnes ne détenant aucun diplôme et celles possédant pour diplôme supérieur le certificat d'étude primaire ou le brevet. A

contrario, les personnes possédant un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP) ou un baccalauréat sont diplômées du second cycle de l'enseignement secondaire.

A ce titre, le Plan National d'Action pour l'Emploi (PNAE) fournit comme référence statistique, la proportion des jeunes âgés de 22 ans ayant obtenu un diplôme du second cycle du secondaire. Cette proportion s'élève actuellement en France à 83/84 % – tableau A, en annexe. Ce calcul est effectué à partir des enquêtes sur les forces de travail, sans restriction de champ.

2- Au plan national, l'évaluation statistique porte plutôt sur la sortie de formation initiale : de l'ordre de 20 % des sortants de formation initiale n'ont ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat

En France, le niveau d'étude est évalué, autant que possible, auprès des sortants de formation initiale. La sortie de formation initiale est définie comme la première interruption d'études d'au moins un an, autrement dit la première interruption du parcours scolaire depuis le début de l'école primaire. On vise ainsi une évaluation plus proche des faits. L'état de l'Ecole, annexé au rapport d'activité du ministère, fournit, tous les ans, depuis le début des années quatre-vingt-dix, au moins un indicateur sur le niveau d'étude des sortants de formation initiale. Depuis 1996, la source des calculs est l'enquête française sur les forces de travail, et les cohortes peuvent être distribuées en fonction du diplôme le plus élevé qu'elles détiennent, en plus de leur niveau d'étude.

Dans l'édition 2003 de l'Etat de l'école, l'indicateur 09 (pages 28-29) fournit une décomposition des flux de sortants initiale en fonction de leur diplôme le plus élevé (tableau 02). Cette décomposition est effectuée en fonction d'une liste de diplômes, assortie de leur position selon la classification internationale CITE – tableau B, en annexe. En 2001, le tableau 02 montre que 152 000 jeunes sont sortis de formation initiale sans diplôme du second cycle du secondaire (CITE 0-2). Ces 152 000 jeunes représentaient 20 % des sortants de formation initiale.

3- Le concept français de « faible niveau d'étude » a longtemps fait appel à la classification des niveaux de formation : 60 000 jeunes par an sortent de formation initiale aux postes VI et Vbis

La classification française interministérielle des niveaux de formation a été mise au point au cours des années soixante pour la planification. Cette classification visait à faciliter la mise en relation des statuts professionnels et des enseignements.

Excepté pour l'enseignement supérieur, un niveau de formation sanctionne la poursuite d'un programme d'enseignement, non l'obtention d'un diplôme. Les postes les plus bas, aujourd'hui indissociables, sont les postes VI et Vbis. Ces

postes VI et Vbis regroupent les jeunes qui ont arrêté leurs études initiales au début du second cycle professionnel (en cours de préparation d'un CAP ou BEP), après une classe du premier cycle, ou en deçà.

Les efforts des pouvoirs publics français se sont surtout concentrés sur cette population des sortants des niveaux de formation VI et Vbis, dite parfois « sans qualification », selon la terminologie assez discutée des années soixante.

Côté éducation, la loi d'orientation de 1989 espérait qu'aucun jeune n'arrêterait ses études à ce stade en 2000 ; la circulaire « Nouvelles chances » du 27 mai 1999 cible à nouveau en priorité cette population des sortants des niveaux de formation VI et Vbis.

Côté emploi, le programme TRACE et la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions visent aussi explicitement cette population (juillet 1998).

4- L'articulation entre le seuil international et les niveaux français VI et Vbis

L'indicateur 8-9 de Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, permet de faire le lien entre le seuil international et les 60 000 sortants des niveaux français VI et Vbis – tableau C en annexe.

Les 152 000 jeunes qui ont arrêté pour la première fois leurs études en 2001 sans posséder ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat, se subdivisent en deux groupes :

- 73 000 jeunes ont arrêté avant la fin d'un second cycle du secondaire ; il s'agit des 60 000 sortants des niveaux VI-Vbis et de 13 000 jeunes qui ont arrêté après une seconde ou première générale ou technologique

- 79 000 jeunes ont terminé un second cycle du secondaire (dans le sens où ils déclarent avoir suivi, pour classe la plus élevée, une dernière année du second cycle), mais n'ont pas obtenu le diplôme ; parmi eux, 53 000 ont été jusqu'à la dernière année de CAP ou de BEP sans obtenir ce diplôme, et 26 000 ont poursuivi jusqu'à la terminale sans obtenir ni le baccalauréat, ni CAP ni BEP

En raison de l'intérêt pour cette catégorie, l'indicateur 08 de l'Etat de l'école porte spécifiquement sur cette population des sortants des niveaux VI et Vbis. Ceux-ci y sont appréhendés par trois sources indépendantes et convergentes : le panel d'élèves (figures 01 et 03), les synthèses d'inscrits (estimations académiques) et l'enquête sur les forces de travail (figure 02).

5- La « sortie précoce de formation initiale » (PNAE ligne directrice 7) est la proportion de sortants qui ont arrêté avant la fin un second cycle du secondaire

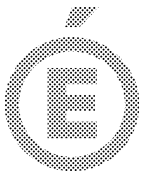
L'indicateur de sorties précoces de formation initiale, cité dans le Plan National d'Action pour l'Emploi au titre de la ligne directrice sur l'intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail est constitué, au numérateur des 73 000 sortants qui ont arrêté leurs études avant la fin du second cycle du secondaire, et

au dénominateur du nombre total de sortants. Avec 8 % de « sans qualification », au sens de la classification française (60 000 des 763 000 personnes sorties en 2001), et 2 % de sortants de seconde et première générales et technologiques (13 000 de 763 000), celui-ci s'élève en 2001 à 10 %.

6- Autres concepts ...

L'OCDE définit les « young adult with low level of education » comme les jeunes, âgés de 20 à 24 ans, ne possédant pas de diplôme sanctionnant un second cycle d'enseignement secondaire (ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat en France) et ne poursuivant pas de formation. Cette population regroupe près de 15 % des effectifs de la tranche d'âge 20-24 ans début 2002 (à paraître dans l'édition 2004 de Regards sur l'éducation). En incluant les jeunes poursuivant une formation au moment de l'enquête, cet indicateur s'élève à 18 %.

Eurostat nomme « sortants précoces » les jeunes qui n'ont pas de diplôme du second cycle du secondaire et ne poursuivent plus d'études. L'indicateur porte cette fois sur la tranche d'âges 18-24 ans, et s'élève à 13,4 % début 2002.



-- Annexe --

4 / 6

Tableau A – Référence européenne, la proportion de jeunes de 22 ans ayant achevé le second cycle du secondaire
En proportion des effectifs de jeunes de 22 ans

Formation « la plus élevée » effectuée :	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Début du CAP ou BEP, ou premier cycle du secondaire* (VI-Vbis**) a	8	9	9	7	6	6	6
Seconde ou première générale ou technologique (V**) b	1	1	1	1	1	1	1
Sous-total des formations interrompues avant la fin du second cycle du secondaire a+b	9	10	10	8	7	7	7
Fin de CAP ou de BEP (sans le diplôme) c	8	6	6	6	5	6	5
Classe de terminale (sans baccalauréat) d	4	4	5	4	4	4	4
Sous-total : ont été jusqu'à la fin de second cycle du secondaire mais n'ont pas obtenu de diplôme c+d	12	10	11	10	9	10	9
Total des jeunes sans diplôme de second cycle du secondaire a+..+d	21	20	21	18	16	17	16
Diplômés d'un CAP ou BEP e	21	17	19	19	19	18	20
Diplômés du Baccalauréat ou d'un équivalent (brevet professionnel, brevet de technicien) f	58	63	60	63	64	64	64
Diplômés de la fin du second cycle du secondaire e+f	79	80	79	82	84	83	84
Ont été jusqu'à la fin du second cycle du secondaire (avec ou sans diplôme) c+d+e+f	91	90	90	92	93	93	93
Ensemble a+..+f	100	100	100	100	100	100	100

* Inclut des enfants souffrant de handicaps et comprend environ 5.000 jeunes censés avoir suivi seulement l'enseignement primaire.

** Les « niveaux » mentionnés entre parenthèses sont ceux de la classification française interministérielle des années soixante.

Champ : jeunes âgés de 22 ans révolus fin février (de 22,0 à 22,9 ans fin février) ; ménages ordinaires de France métropolitaine

Source : Enquêtes Emploi, Insee, traitement DEP

Lecture : En mars 2002, 16 % des jeunes âgés de 22 ans n'ont pas de diplôme de second cycle du secondaire. Parmi eux, 9 % des jeunes ont bien suivi une formation complète du second cycle, sans réussir à obtenir de diplôme, tandis que 7 % n'ont pas achevé leur second cycle du secondaire.

Ce Tableau A est extrait de l'annexe PNAE, publiée par la DARES dans la Collection Etudes n°75, en octobre 2003.

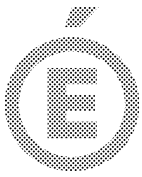


Tableau B – Répartition des sortants de formation initiale selon leur diplôme le plus élevé

Diplôme déclaré	CITE*	En milliers					
		1980	1990	1995	1999	2000	2001
Grandes écoles, écoles supérieures	5A	nd	20	33	36	39	32
DEA, DESS, doctorats	6/5A	nd	31	45	47	43	47
Licence, maîtrise	5A	nd	36	57	79	69	69
Total diplômés des cycles supérieurs longs	6/5A	45	87	135	162	151	148
Diplôme d'études universitaires générales	5A	12	19	16	16	15	17
BTS, DUT et équivalents	5B	29	61	102	89	91	102
Paramédical et social	5B	24	17	15	20	17	17
Total diplômés des cycles supérieurs courts	5A/B	65	97	133	125	123	136
Baccalauréat général	3A	81	50	73	74	89	75
Baccalauréat technologique, professionnel et assimilé	3A/B/C	32	65	89	103	88	92
Total bacheliers	3A/B/C	113	115	162	177	177	167
CAP BEP ou équivalent	3C	220	144	132	146	148	160
Total diplômés des seconds cycles secondaires	3A/C	333	259	294	323	325	327
Brevet seul	2	80	62	52	55	67	58
Aucun diplôme		202	137	109	103	94	94
Total Brevet et aucun diplôme	0-2	282	199	161	158	161	152
Total sortants de formation initiale		725	642	723	768	760	763
<i>Sortants estimés à partir des synthèses d'inscrits</i>		<i>nd</i>	663	729	776	784	775

* La classification internationale CITE est utilisée pour les comparaisons entre pays. Les personnes sont classées en fonction des diplômes qu'elles détiennent.
Champ : ensemble des jeunes, y compris ceux des institutions médico-éducatives.

Source : INSEE, approximations DEP au moyen des enquêtes Emploi (la dernière ligne est cependant basée sur les statistiques scolaires).

Ce Tableau B est extrait de l'édition 2003 de *l'Etat de l'école*, publié par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche en octobre 2003.

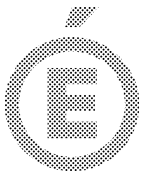


Tableau C - Jeunes sortant de formation initiale avec un brevet ou sans aucun diplôme en fonction de leur niveau de formation

(France métropolitaine, tous modes de formation initiale)

6 / 6

Effectifs en milliers

	1 ^{er} cycle ou début d'un CAP ou BEP (VI-Vbis)	2 nd e ou 1 ^{re} générale ou technologique(V)	Ont abandonné avant la fin d'un 2 nd cycle du secondaire (sous-total)	Ont fini leur CAP ou BEP sans obtenir le diplôme (V)	Sont allés jusqu'en terminale sans avoir le bac (IV)	Ont terminé un 2 nd cycle du secon- daire mais ont échoué au CAP, BEP ou bac (sous-total)	Ont le Brevet ou aucun diplôme (total)
1990	82	21	103	65	31	96	199
1991	60	18	78	57	40	97	175
1992	73	17	90	57	30	87	177
1993	62	15	77	56	34	90	167
1994	56	16	72	55	32	87	159
1995	57	17	74	59	28	87	161
1996	57	15	72	50	29	79	151
1997	57	9	66	59	24	83	149
1998	58	13	71	60	25	85	156
1999	60	14	74	63	21	84	158
2000	56	14	70	66	25	91	161
2001	60	13	73	53	26	79	152

Ce Tableau C est extrait de l'édition 2003 de *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche (RERS)*, publié par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche en septembre 2003.

Annexe 3 - Note de l'OCDE au mémorandum norvégien sur les PPA (en anglais)



Twenty-third Meeting of the INES Technical Group
Vingt-troisième Réunion du Groupe Technique INES

Ankara, 22-24 November 2004

Ankara, 22-24 novembre 2004

THE COMPARISON OF FINANCIAL INDICATORS
EXPRESSED IN UNITS OF NATIONAL CURRENCY:
THE USE OF PURCHASING POWER PARITIES

EDU/INES/TG(2004)15

English



Organisation for Economic Co-operation and Development
Organisation de coopération et de développement économiques
Directorate for Education, Indicators and Analysis Division
Direction de l'éducation, Division des indicateurs et analyses

Introduction

1. At its meeting in Stockholm the INES Technical Group discussed a report commissioned by the Norwegian Ministry of Education and Research dealing with international comparisons of education expenditure. This assessment of the use of different exchange rates and indexes in the calculation of financial indicators in EAG shows that the indicators published are quite sensitive to the choices made in that matter. The reference to the GNP (National Product) instead of the GDP (Domestic) was suggested. The choice of the price index of GDP (or GNP), of domestic demand, of domestic consumption or of an index based on education expenditure has significant effects, especially where the effects of changes in export prices and terms of trade are high. Hence, the INES Technical Group asked the secretariat to prepare a document for the Technical Group in order to clarify the rationale behind the choice of PPP and deflators in view of possible changes in *Education at a Glance 2005*.

The comparison of financial indicators expressed in units of national currency

2. Education at a Glance aims at publishing comparable indicators in the domain of educational finance, for example expenditure or teachers' salaries, most of them being originally expressed in units of national currency.

3. It is noticeable that the problem of currency conversion is met only for part of the finance indicators (B1 and D3). Many indicators of Chapter B (B2, B4, B5, B6.1) on expenditure relative to GDP (or to public expenditure) are expressed in percentage and calculated using the original figures of expenditure and GDP expressed in units of national currency. This is the case also where teachers' salaries – after 15 years of experience- are expressed as a ratio to GDP per capita (indicator D3.1). We can note also that GDP is the aggregate used most frequently to represent the economic size of countries and, on a per capita basis, the economic well-being of their residents. As this is the case for most of these kinds of indicators (see for example “OECD in figures”), there would need to be a significant reason for Education at a Glance to deviate from the commonly used reference.

4. The “domestic” approach (reference to the GDP) is preferred to the “national” one (reference made to the GNP) because it is consistent with other concepts used in the education statistics and mainly the UOE data collection. We consider educational programmes and providers and student mobility from the domestic point of view. For example, funds from international agencies and other foreign sources are counted in the educational expenditure requested to be reported (see the Handbook, 4.6.2 and 4.6.3); the coverage of the statistics on enrolment or on the activities of education institution is made on a domestic basis, i.e. the host country must report foreign students' enrolment and educational activities of foreign institutions.

5. Making figures comparable is the main challenge faced in the transformation process from data to indicators. Besides the consistency of concepts and definitions, some specific calculation issues are raised. The first challenge is quite easy to address: it consists of eliminating the differences in sizes and absolute numbers to make the comparison significant. The absolute figure is changed into a relative one to allow comparison of the magnitude of the phenomenon between Luxembourg and the United States, for example. This is the reason why we propose so many rates, ratios or percentages calculated to the relevant population (age groups, of typical age, etc.), or aggregate (the GDP, public expenditure).

6. The second challenge relates to with the comparability of aggregates or any amount expressed in units of national currency. For a long time it has been acknowledged that using

normal exchange rates presents severe drawbacks. There are two major disadvantages. First, exchange rates vary from day to day and sometimes change abruptly - perhaps because of speculation against a currency or because of changes in interest rates. If a monetary aggregate is converted into a common currency using exchange rates, the magnitude of the amount can also appear to vary from day to day and undergo abrupt shifts for reasons that have nothing to do with the actual levels in that country. A second disadvantage is that exchange rates do not simply reflect the relative prices of goods and services produced in a country - they are affected by factors such as interest rates, financial flows etc. So the use of market exchange rates is particularly ill suited for comparisons of living standards.

7. Another reason is the need to contextualise the information. Nominal comparisons of monetary values using the market exchange rates may not reflect the real value of the considered amount on the local market. Any frequent traveller would know that the same amount of his national currency changed into local currency would make him richer or poorer depending on the relative level of prices in different countries. When monetary aggregates or amounts of different countries are converted to a common currency using PPPs, they are all being valued at a common set of prices and can be more significantly compared.

8. Firstly, we use the PPP conversion rate to improve the comparability of monetary aggregates by eliminating the volatility of the market exchanges rates, and secondly to contextualise the amounts considered in reference to the standard of living in each country. PPPs are the rates of currency conversion that equalise the purchasing power of different currencies by eliminating the differences in price levels between countries. In their simplest form, PPPs are simply relative prices which show the ratio of the prices in national currencies of the same good or service (in fact, a basket of good and services) in different countries. In using this method, we are not mainly interested in making “volume” comparisons. We aim at comparing amounts (expenditure or salaries) expressed in a common monetary unit, calculated with more appropriate exchange rates than the current market ones. Of course, a fundamental question is the definition of the meaningful set of prices to take into account for the calculation of the PPPs. This can be addressed in relation to the indicators and their desirable attributes.

Comparing teachers' salaries

9. Education systems employ a large number of professionals. Teachers' salaries are the largest single cost in providing education, making this compensation a critical consideration for policy makers seeking to maintain the quality of teaching and a balanced education budget. The size of education budgets naturally reflects trade-offs among many interrelated factors, including teachers' salaries, the ratio of students to teaching staff, the instruction time planned for students, and the designated number of teaching hours. The first part of indicator D3 compares the starting, mid-career and maximum statutory salaries of teachers with the minimum level of qualifications required for certification in public primary and secondary education. First, teachers' salaries are examined in absolute terms at starting, mid-career and top-of-the-scale salary points, expressed in equivalent US dollars converted using purchasing power parities (PPPs). This provides information on the influence of teaching experience on national salary scales and on the cost of teaching time in different countries. An alternative measure of salaries and the cost of teaching time is the statutory salary for a full-time classroom teacher relative to the number of hours per year that teacher is required to spend teaching students (D3.1).

10. Comparing teachers' salaries, it seems quite relevant not to use either national currencies or market exchange rates but a rate of currency conversion that equalises the purchasing

power of the same level of salary, i.e. PPPs. Which kind of PPPs, or more precisely, the Purchasing Power Parities of what kind of basket of good and services?

11. The first option is the consumption approach: comparing teachers' salaries necessitates making the quantity of good and services that can be purchased with a teachers' salary comparable. Therefore, relatively low salaries in a country with a relatively low cost of living can be closer to apparently higher salaries in another country with high level of prices. We don't compare nominal levels of salaries, but what they represent in each country. In this sense the PPPs of the final consumption expenditure by households would be the most appropriate values to use. The second option is to compare teachers' salaries to the general context of economic wealth of the country. In that case we used PPPs of the more general indicator of the economic wealth of a nation, the GDP. The rationale is that teachers' salaries are in competition with other use of the national wealth or the public budget. In that sense a "basket" including all government consumption, investment, equipment goods or construction project (like the GDP ones) is quite representative of the environment of the educational policy.

12. It must be kept in mind that we want to compare and why. We are not interested in comparing so-called "volume" of teaching or in estimating differences in "quality" of teaching. More simply, we want to compare the level of the salaries, without the distortion or the volatility of the market exchange rates and taking into account the differences of prices between the countries. In that sense an observed difference in teacher salaries is a "real" one, a difference in the quantity of goods and services that it provides on each national market. For example, expressed in equivalent US dollars converted using PPPs the starting salary of a primary education teacher is about the same in Austria and in Japan (23 500, see Table D3.1, EAG 2004). That means that despite the general price level being higher in Japan (around 40 % higher compared to Austria) the same volume of goods and services can be purchased by an Austrian teacher in Austria and a Japanese teacher in Japan. Or, another example, the same salaries are proposed in Italy and in Sweden (23 000). That means that despite the general price level being higher in Sweden (around 20 % higher compared to Italy) the same volume of goods and services can be purchased by an Italian teacher in Italy and a Swedish teacher in Sweden.

13. These salaries, expressed in a common currency unit, provide specific information on the relative position of teachers in every country. The ratio of salary after 15 years of experience relative to GDP per capita complements the picture. This is another way of assessing the relative value of teachers' salaries among countries. For example primary teachers' salaries in Finland and Portugal are reasonably equivalent (31 700 and 31 900, corrected for PPP with relative price level one third below in Portugal compared to Finland). Not surprisingly, the salary expressed in proportion of the GDP per capita is much higher in Portugal (1.73 vs. 1.20 in Finland). The same observation can be made for Mexico and Czech Republic. The same level of salary is related to very different efforts in terms of proportion of the GDP per capita it represents (1.77 in Mexico vs. 1.09 in Czech Republic). It is noticeable that the use of the ratio makes the choice of the currency unit neutral: it can be national currency or US\$ PPPs of GDP, the only condition being to use the same unit for the numerator and the denominator. An additional remark would be that both measures are complementary. Generally, the teachers' salaries are less broad than their counterpart in terms of GDP per capita. It means that richer countries tend to devote a limited part to teachers' salary while in the poorer countries the effort is comparatively higher and the teachers' relatively more rated. (Of course, the picture has to be nuanced considering the whole range of countries, see EAG 2004 indicator D3).

14. An important remark relates to the desirable property of the chosen PPPs exchange rate. Let us assume that a country – in order to "attract or maintain" effective teaching force - decides upon a slight increase in teachers' salaries, this should be reflected in our compared

indicators. For example, France might like to make French teachers' salaries equal to Finnish salaries, in terms of real salaries (allowing the same purchasing power in each country) or in terms of ratio to GDP per capita (considered as an indicator of the effort for teachers in comparison with the general wealth of the countries, as GDP per capita is higher in France, this would provide a higher increase). Using the PPPs based on education services would not reflect this increase as teachers' salaries are dominants in education expenditure. Since we are interested in measuring changes in relative position of teachers' wages (not the change in volumes but in relative values) a more general set of prices needs to be taken into consideration.

15. Finally, regarding the first set of indicators on teachers' salaries the following partial conclusions can be made:

- Availability of PPP's. These PPPs are not regularly published and frequently updated; they need special computations in OECD databases. For that reason the PPP of final consumption of households is more difficult to envisage.
- Desirable property. For that reason the PPS of education services should not be retained (in addition to other problems of availability). As we aim at assessing the relative value of teachers' salaries among countries, the indicator should reflect the changes in these relative positions and not (at least partially) eliminate them using a redundant exchange rate.
- Measurement of the volume of teaching delivery should be directly addressed through indicators on teacher/student ratio, teaching time, and hours of teaching, and not derived from expenditure divided by related (or unrelated) prices.
- Consistency in the use of PPPs should be assumed among EAG indicators, and more generally for OECD indicators. It would be difficult to manage and to explain that we use many different PPPs (different baskets of good of services) for different indicators of Education at A Glance.

16. The combination of these conclusions led us to use the more general (i.e., the larger) basket of good and services than the one covered by the GDP. It includes consumer goods and services, government services, equipment goods and construction projects. We must remember that the GDP, following the expenditure approach, is the total final expenditure at purchasers' process including the f.o.b. value of exports of goods and services, less the f.o.b. value of imports of good and services.

17. The use of a basket limited to domestic demand (not taking into account the process of exports and imports) has to be discussed further.

Comparing expenditure in education (by student)

18. Indicator B1 presents annual or cumulative expenditure by student for different levels of education. This the only indicator expressed in monetary units. All other indicators present expenditure relative to GDP per capita (Table B1.2) or to GDP (indicator B2), to public expenditure or even another distribution. In these last cases there is no need to convert monetary units as they are eliminated by the calculation of the ratio. However it is noticeable that the major reference is made to the GDP or the GDP per capita. So far this was not questioned and is in line with most of indicators calculated (R&D, Health expenditure, Social expenditure as a percentage of GDP). There is no obvious reason why education expenditures should be presented related to another aggregate.

19. However the issue remains of the exchange rate to use to express education expenditure with a common monetary unit. The same reasons apply for refusing the use of current market exchange rates (volatility and no real contextualisation according to the wealth of the countries). The rationale for the use of exchange rates estimated on the basis of purchasing power parities is more or less the same as for teacher's salaries. We are not basically interested in the changes of "volume", strictly speaking, but in expressing the most meaningful comparison possible according to the national context in which the expenditure is decided and takes place. The grid to assess the best basket of goods and services to measure the relative prices is about the same: availability, desired properties of the indicator and consistency.

20. The main point of discussion is focused on the alternate choice of the PPPs of the GDP and of the PPPs of Domestic demand (private consumption, government consumption and total investment). The difference is that the prices of imported and exported goods and services are not included in the latest. Availability is more or less comparable in both cases. Consistency would be in favour of the use of the GDP PPPs. However the volatility of the GDP PPPs in its export/import component is questioned, as is the desirable property of this indicator.

21. For several countries, beyond OECD zone, the price of goods exported, (oil for oil producers, agricultural goods or raw material in other countries) is of crucial economic importance. It impacts the balance of trade and in the long term, the exchange rates. It is difficult to argue that these prices are neutral for economic wealth of many countries. Producing or consuming countries are affected by the changes in the price of this kind of goods.

22. To assess desirable (or undesirable) effects, we need to follow the mechanism step by step. If, for example, the price of oil suddenly increases on the world market, the value of the exports of oil of the producing countries will increase as a consequence, even if the volume of the production remains unchanged. So the value of the GDP will also increase, leading to an increase of the GDP deflator compared to the base reference year. With the same amount of the national monetary unit you will get less (in volume) of the GDP. Or you would need a higher amount to keep the quantity you get at the same level, to keep your GDP basket unchanged. The purchasing power of the unit of national currency is decreasing in your Domestic sphere regarding goods and services (inc. exports and imports) which compose your GDP, so the Parity needs to be higher. Then, teachers' salaries or education expenditure expressed in monetary units corrected by the PPPs will fall. This is not a totally wrong or artificial construction. It means in other words that teachers' salaries or education expenditure don't benefit of the increase of wealth of the country gained by the rise of the exports prices. We already noted that a higher GDP per capita don't go necessarily with higher expenditure of higher salaries for teachers.

23. In any case, the volatility could still be a concern. The question is raised about the volatility introduced by the changes in export (or import) prices, changes which have nothing to do with the national economic situation but with the world markets. Using PPPs of the GDP, do we introduce some volatility that we would like to eliminate? It could seem paradoxical if the market current exchange rates were be more stable in that case.

24. Finally, would we better advised to use the Domestic demand PPPs (Private and government consumption plus total investment, without interference of the export and export prices)? This is done for the R&D statistics reported by Norway to the OECD Directorate for Science, Technology and Industry (DSTI). Should we adopt this method as an exception for some countries or as a general rule? Are the complexity and the heterogeneity introduced being balanced by the improved stability and relevance of the indicators?

25. The INES Technical Group is invited

- To note the document;
- To discuss the presented rationale for the use and PPP;
- To comment on possible national or international “good practices”;
- And to advise on possible changes in the calculation of indicators in Education at Glance 2005.

***Annexe 4 - Note sur les taux de survie des étudiants dans
l'enseignement supérieur (Fabienne Rosenwald – Direction de l'évaluation
et de la prospective - MENESR)***

Le taux de survie du supérieur

Le calcul du taux de survie tel qu'il est réalisé actuellement pose des problèmes.

Son calcul dans le cas français porte sur trois taux

Le taux de survie en cite5A qui rapporte les diplômés de licence d'une année n aux nouveaux entrants en DEUG (hors santé) trois ans avant, c'est-à-dire en n-3.

Le taux de survie en cite5B qui rapporte les diplômés scolaires de BTS et DUT de l'année n aux nouveaux entrants en STS et IUT deux ans auparavant, c'est-à-dire en n-2.

Le taux de survie en cite6 qui rapporte les doctorats délivrés hors santé l'année n aux effectifs de DEA de l'année n-3, c'est-à-dire en n-3.

Or la définition du taux telle qu'elle est donnée dans le « Handbook for internationally comparative education statistics » est « la proportion de nouveaux entrants qui ont obtenu une première qualification, calculé comme le ratio du nombre de diplômés sur les entrants de ce niveau n années auparavant où n est le nombre d'année qu'il faut pour obtenir ce diplôme ».

La passage entre ce que l'on veut calculer, la proportion de nouveaux entrants qui ont obtenu une première qualification, et le calcul proprement dit pose problème : on aurait pu, comme pour d'autres indicateurs UOE préférer une approche longitudinale, ou cohorte qui tiendrait compte des temps différents pour obtenir le diplôme et des effets taille de générations.

Un autre problème dans le cas français est que la cite5B ne se réduit pas aux BTS et DUT et que la cite5A ne se réduit pas aux diplômes universitaires et que le premier diplôme universitaire, tant que la France n'est pas passée au système LMD, est le DEUG et non la licence. Enfin tous les étudiants de DEA n'ont pas vocation à entreprendre une thèse et un meilleur dénominateur serait peut-être les premières inscriptions en thèse.

Plus précisément ce taux de survie pose des problèmes

(1) Tout d'abord il ne correspond pas **au taux de survie tel que nous l'estimons en France** par plusieurs sources concordantes (enquête emploi, panel d'étudiants suivis dans le supérieur et calcul sur des diplômés du supérieur). Actuellement nous pouvons estimer qu'un cinquième des jeunes qui entre dans l'enseignement supérieur n'en sort pas diplômé. Le taux de survie est donc de 80%.

Le taux de survie français dans l'enseignement supérieur est loin des taux affichés dans regard sur l'éducation. Les raisons sont multiples.

(2) **Le champ des formations du supérieur prises en compte dans le calcul du taux de survie est réducteur** : seulement l'université hors santé, IUT et STS c'est-à-dire 69% des effectifs du supérieur et les deux tiers des nouveaux entrants du supérieur. Manquent donc un tiers des nouveaux entrants du supérieur. De plus manquent en grande partie des formations où les taux de succès sont presque à 100%.

du côté cite5B : manquent les étudiants en écoles paramédicales qui obtiennent presque tous leur diplôme et qui représentent 112 000 étudiants, soit autant que ceux en STS.

du côté cite5A : manquent en nouveaux entrants dans le supérieur : les étudiants en Santé (pour les entrants à l'université en santé seuls 8% sortiront sans diplôme du supérieur (mais pas tous avec un diplôme de santé)), les étudiants en CPGE qui obtiennent tous un diplôme de niveau Master (soit dans des grandes écoles soit à l'université pour ceux en CPGE littéraires), les étudiants dans les écoles d'ingénieur intégrées juste après le baccalauréat et qui obtiennent tous un diplôme d'ingénieur et les autres écoles de journalisme, d'architecture et d'arts ... qui obtiennent également tous leur diplôme. Se restreindre aux seuls cycles universitaires réduit donc le taux de survie. La licence n'est pas le premier diplôme du cite5A.

(3) A champ et critères comparables

Du côté cite5B : 9% de ceux qui entament un IUT et 27% de ceux qui entament un BTS sortent non diplômés. Comme les nouveaux entrants de IUT sont 48 500 et en STS 113 582 cela donne 78% de réussite et non pas 72%. Donc 8% d'erreur.

Du côté cite5A : Parmi ceux qui entament un DEUG hors santé, ce sont 20% qui sortent non diplômés, 9% avec seulement un DEUG, 53% avec une licence ou plus et les autres avec un autre diplôme du supérieur hors université. Donc 29% n'ont pas de diplôme ou seulement un DEUG : on est loin du 59% de survie en cite5A. Par contre si on restreint à la possession de la seule licence on est à 53% , proche du 59% de l'UOA mais on voit bien au prix de quelle réduction de parcours dans le supérieur.

(4) Enfin on donne les résultats pour la cite5A avec **comme seul diplôme pour les entrants en DEUG la licence**, donc sans tenir compte de la possession du DEUG. Hors le DEUG est un diplôme reconnu, classé en cite5A et doit donc être celui pour lequel on fournit des résultats et ceci jusqu'à ce que les universités passent au LMD. En effet les étudiants concernés par les données fournies n'avaient pas encore intégré qu'ils devaient aller jusqu'à un niveau L, le DEUG était donc un diplôme à part entière.

(5) **on prend tous les inscrits en DEUG** or par exemple dans les études sur les taux de réussite en DEUG on ne prend que les entrants confirmés, c'est-à-dire ceux qui s'inscrivent en deuxième année.

(6) **Enfin on ne tient pas compte des nombreuses réorientations** dans le supérieur en France en particulier après une inscription en DEUG et qui permettent à un pourcentage non négligeable de jeunes entrés dans l'enseignement supérieur de ne pas être en échec mais de sortir avec un diplôme. Ignorer cette composante de l'enseignement français est très ennuyeux car donne une image déformée. Ainsi, dans le cas français seuls 20% de jeunes entrant en DEUG hors santé sortiront sans diplôme et 9% avec seulement le DEUG : tous les autres soit 71% auront un diplôme du supérieur dont un quart un diplôme autre que la licence.

Annexe 5 - Présentation synthétique des Regards sur l'Éducation 2004 par le « Ministère de l'éducation allemand »

Communiqué de presse commun du ministre fédéral allemand de l'éducation et du président de la Conférence des ministres de l'éducation des Länder

(traduction : J.R. Cytermann)

La ministre fédérale de l'éducation et de la recherche, Edelgard Bulmahn, et le premier vice président de la conférence des ministres de l'éducation des Länder⁵⁸, Steffen Reiche, ministre de l'éducation du Brandebourg ont présenté à la presse à Berlin la nouvelle édition de la publication de l'OCDE « Regards sur l'Éducation ». Dans cette publication sont représentés de nombreux indicateurs sur les systèmes éducatifs des pays de l'OCDE, ainsi que d'une série d'autres pays. Les évolutions des différents pays en matière de scolarisation, de diplômés, de dépenses d'éducation, de compétences des élèves et de niveau de salaire des diplômés sont comparés les uns avec les autres et présentés avec l'aide de nombreux graphiques.

Un haut niveau d'éducation, cependant susceptible d'améliorations

Dans les dix prochaines années vont se conjuguer deux évolutions qui vont exiger du système éducatif allemand comme de celui de beaucoup d'autres pays une élévation du niveau de formation. Le besoin croissant de main d'œuvre hautement qualifiée va être confronté à la diminution du nombre de jeunes dans la population. En comparaison avec 2002, la proportion de la population de jeunes de 5 à 14 ans va diminuer de 14% en 2012. Il sera d'autant plus important de former le mieux possible le maximum de personnes.

La proportion de la population comprise entre 25 et 64 ans, possédant un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire –baccalauréat ou certification professionnelle reconnue – est de 68% en moyenne pour les pays de l'OCDE. Cette proportion est nettement plus élevée en Allemagne, où elle atteint 83%. Ce résultat

⁵⁸ L'éducation étant une compétence des Länder, le ministère fédéral ne peut pratiquement rien décider sans l'assentiment de ces derniers, représentés par la Conférence des ministres de l'éducation des Länder (KMK)

est lié à la tradition ancrée en Allemagne de formation professionnelle duale.⁵⁹ Mais cette proportion ne s'est quasiment pas améliorée ces dix dernières années. Des potentialités d'évolution existent donc, dont il faudra fortement tirer parti.

Une scolarisation dans l'enseignement supérieur en hausse

En 1998, 28% d'une classe d'âge poursuivait des études à l'Université ou dans une école professionnelle supérieure. Cette proportion atteignait 35% en 2002 et 36% en 2003. Cette proportion est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE (autour de 51%) mais la tendance est positive. On perçoit ici les premiers succès des efforts conjoints des établissements d'enseignement, des Länder et du ministère fédéral pour éveiller l'intérêt pour les études et pour moderniser et internationaliser l'offre de formation.

Les encouragements financiers à l'éducation doivent poursuivre leur croissance. Le nombre d'élèves et d'étudiants aidés est passé de 467 000 à 505 000 en moyenne annuelle entre 2002 et 2003 ; soit une hausse de 8% ; par rapport à 1998, l'augmentation est de 47 % ; les dépenses correspondantes ont augmenté de 74% depuis 1998 .

Une augmentation des diplômés du supérieur

La proportion de la classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur s'est significativement accrue de 1998 à 2002 passant de 16 à 19% ; mais l'Allemagne reste sensiblement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (23% en 1998, 32% en 2002). La croissance très positive du nombre d'entrants dans l'enseignement supérieur va conduire à une augmentation du nombre et de la proportion de diplômés. Le nombre croissant d'étudiants poursuivant des cursus de bachelor et de master va également avoir des répercussions positives. Les cursus vont être plus structurés, l'acquisition d'une première qualification professionnelle au bout de 3 ans ouvre la voie à la fois vers une insertion professionnelle ou à la poursuite d'études plus académiques.

⁵⁹ La formation duale, pilier du système éducatif allemand, est une formation en alternance, dont la plus grande partie se déroule dans l'entreprise. C'est ce modèle allemand qui a servi de référence à toutes les politiques de développement de l'apprentissage en France

Mathématiques, sciences de la nature et sciences de l'ingénieur représentent le tiers des diplômés

Un tiers des diplômés de l'enseignement supérieur finit ses études avec une orientation vers les sciences de la nature et de l'ingénieur. L'Allemagne se classe ainsi au second rang des pays de l'OCDE derrière la Corée du Sud pour la part des diplômés dans ces secteurs porteurs d'avenir et dépasse de 25% la moyenne de l'OCDE. On voit ici l'impact des campagnes d'images et d'information et des très nombreux projets communs entre écoles secondaires et supérieures. Les années de « la science » -2004 est l'année de la technique- ont contribué à l'augmentation significative des flux d'étudiants démarrant leurs études dans ces disciplines. Ces flux d'entrée ont augmenté entre 1998 et 2002 de 72% dans les sciences de la nature et de 35% dans les sciences de l'ingénieur.

La proportion de femmes dans la plupart de ces disciplines a augmenté en Allemagne entre 1998 et 2002, tout en restant en dessous de la moyenne de l'OCDE. C'est donc chez les jeunes filles que se trouve le potentiel pour renforcer les sciences de la nature et de l'ingénieur. Avec des campagnes d'image et d'informations comme par exemple le jour annuel « *Girls Day* » l'intérêt de toutes les jeunes filles pour ces voies études doit être renforcé.

Une grande attractivité internationale du système d'enseignement supérieur allemand

10% des étudiants en Allemagne sont de nationalité étrangère ; un quart d'entre eux avait accompli sa scolarité secondaire en Allemagne. La part des étudiants étrangers est passée entre 1998 et 2002 de 8 à 10% et s'est donc accru d'un cinquième. Seules l'Australie, la Belgique, l'Autriche et la Suisse ont des pourcentages d'étudiants étrangers plus importants. Une particulière importance est attachée à la présence d'étudiants étrangers dans les sciences de la nature et de l'ingénieur ; l'Allemagne est dans une large mesure attractive pour les étudiants de ces disciplines. 17% de ces étudiants étrangers sont inscrits en sciences de l'ingénieur et 15% en sciences de la nature. L'Allemagne est ainsi pour l'accueil des étudiants étrangers dans le groupe de tête des pays de l'OCDE dans ces deux disciplines. Au bout du compte, force est de constater que l'initiative conjointe de l'Etat fédéral, des Länder, des communes, des mondes de l'économie et de la science «Promotion internationale de l'Allemagne comme pays d'enseignement et de recherche» porte ses fruits. Grâce à la réforme de la loi sur l'immigration, tout étudiant étranger a la possibilité après son diplôme de travailler en Allemagne et d'y investir le savoir acquis

Des dépenses d'éducation qui varient selon les niveaux de formation

Les dépenses d'éducation sont des investissements pour l'avenir d'un pays. C'est pourquoi des efforts doivent être entrepris pour tenir compte de ce principe dans la comptabilité nationale. Cela vaut également pour les dépenses de recherche et de développement, idée qui progresse dans les instances internationales. Les dépenses d'éducation par élève ou étudiant obéissent dans tous les pays de l'OCDE à une règle commune. Elles croissent du primaire au supérieur. En Allemagne, les dépenses d'éducation dans le primaire par élève représentent 17% du PIB par habitant contre 16% en 1995, ce qui est moins que la moyenne de l'OCDE. Le même ratio atteint 21% dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et 38% dans le second

cycle, contre respectivement 23% et 36% en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il s'élève à 41% dans l'enseignement supérieur⁶⁰, chiffre très proche de la moyenne de l'OCDE (42%). Il faut prendre en compte que les dépenses de recherche et développement effectuées dans les établissements d'enseignement supérieur représentent 39% des dépenses d'enseignement supérieur. Seule la Suède a un ratio plus élevé alors que la moyenne des pays de l'OCDE se situe à 27%.

Un haut niveau d'éducation augmente la probabilité d'avoir un emploi

L'analyse des taux d'activité selon le niveau de diplôme montre que la probabilité d'être en activité croît en fonction du niveau de diplôme obtenu. En 2002, le taux d'activité des personnes âgées de 25 à 64 ans diplômées du supérieur est en Allemagne de 84% soit 13 points de plus que pour les diplômés du système dual ou d'une formation professionnelle du second cycle de l'enseignement secondaire. Cet avantage des diplômés de l'enseignement supérieur par rapport aux diplômés du second degré est plus fort en Allemagne que dans la moyenne des pays de l'OCDE pour lequel l'écart n'est que de 8 points.

La différence de taux d'activité entre les détenteurs d'un diplôme du second cycle du second degré et ceux sans diplômes sont de 19points, écart analogue à la moyenne des pays de l'OCDE soit 18points.

Peu de jeunes sans formation ni métier

L'analyse de l'OCDE insiste sur l'importance d'avoir un volume d'offres d'emplois suffisant pour les jeunes. Les comparaisons internationales montrent qu'en Allemagne il y a relativement moins de jeunes qui ne sont pas en formation ou qui

⁶⁰ Ce point illustre bien la difficulté de cerner les dépenses d'enseignement supérieur (pendant) Il s'agit des dépenses de recherche et de développement effectuées dans les universités ; Elles sont particulièrement importantes dans l'enseignement supérieur allemand ou suédois dans la mesure où contrairement à la France, la majeure partie de la recherche publique se fait dans les universités

n'exercent pas un métier. Ce pourcentage est, pour la tranche d'âge 15-19ans, de 4,7% contre 7,9% pour la moyenne de l'OCDE. Pour les tranches d'âge 20-24 et 25-29 le taux de chômage est inférieur de 1 à 2% à la moyenne de l'OCDE.

Des perspectives diverses pour les diplômés du système dual

La nouvelle édition de «*Regards sur l'Education*» consacre un développement particulier aux perspectives sur le marché du travail des personnes formées et diplômées par le système dual. En 2002, il y avait en Allemagne 22,8 millions de personnes, âgées de 25 à 64 ans, détenant un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire ; parmi celles-ci, 21,5 millions avaient été formées par le système dual. Les écoles professionnelles techniques (1,2 million) ne jouaient pas jusqu'à maintenant un rôle significatif mais leur importance s'est accrue sensiblement ces dernières années. Et l'on constate des différences dans les taux de chômage entre ces deux groupes de personnes, le taux de chômage étant plus élevé chez les diplômés du système dual. Cette différence est particulièrement nette pour la tranche d'âge 20-24 ans. Le taux de chômage est de 10% chez les personnes formées par ce système contre 7% pour ceux qui sortent d'une école technique professionnelle.⁶¹

Une analyse détaillée par groupes de métiers chez les diplômés du système dual de la tranche d'âge 20-24 ans révèle des différences considérables selon les différentes professions. Ainsi on observe chez les employés du commerce ou les employés de bureau un taux de chômage relativement bas (6%) alors que ce pourcentage atteint 18% dans les métiers du bâtiment. Dans ce secteur le taux de chômage des jeunes y est plus élevé que celui des personnes âgées de 25 à 64 ans.

La formation professionnelle a été renforcée par l'adoption d'une loi de modernisation. Afin que cette formation professionnelle réponde aux demandes des entreprises, la modernisation des cursus professionnels a été conduite par le gouvernement fédéral. Avec 160 cursus rénovés depuis 1998, cette modernisation a

⁶¹ Il s'agit là d'un enseignement professionnel, qui se déroule, contrairement au système dual, majoritairement en milieu scolaire.

touché l'ensemble des grands secteurs de l'économie. Et plus de la moitié des élèves et des apprentis ont été formés dans ces nouveaux cursus. La conférence des ministres de l'éducation des Länder a participé à cette modernisation, en établissant ou en actualisant des programmes-cadres d'études pour les écoles professionnelles.

De grandes variations entre les différents pays pour le nombre d'heures d'enseignement et la taille des classes.

Les élèves de 7-8 ans des pays de l'OCDE ont en moyenne 752 heures de cours par an. Les écarts sont immenses : les élèves finlandais n'ont que 530 heures de cours contre 1 000 heures en Ecosse, l'Allemagne étant avec 626 heures, proche de la valeur inférieure. Pour les classes ultérieures, l'Allemagne est proche de la moyenne de l'OCDE avec 899 heures pour les élèves de 15 ans contre 923 heures.

Le résultat de la Finlande (et des autres pays performants à l'évaluation internationale PISA) montre cependant que la qualité de la formation scolaire n'est pas liée au nombre d'heures de cours. Pour obtenir une réussite durable pendant la scolarité, il est aussi important que la structure des enseignements puisse prendre en compte les besoins individuels des élèves. Dans une logique d'assurance-qualité de l'enseignement scolaire, la Conférence des ministres de l'éducation a adopté le principe de standards de formation communs à tous les Länder, dont le contrôle sera assuré dans les Länder par des tests, des travaux comparatifs et des vérifications avec participation nationale . En outre seront développées et renforcées l'auto-évaluation des écoles et des enseignements comme l'évaluation externe menée par des instituts créés à cet effet⁶². Les visites d'écoles et les entretiens d'évaluation seront également soutenus.

⁶² Le développement de l'évaluation en Allemagne est une des mesures prises à la suite des mauvais résultats Des élèves allemands à l'enquête PISA

Des attentes professionnelles plus fortes chez les filles que chez les garçons

Les femmes ont rattrapé leur retard dans beaucoup de domaines de la formation et ont dépassé les hommes dans la plupart des pays de l'OCDE ; Maintenant, ce sont souvent les faibles performances de la population masculine dans des domaines particuliers comme les capacités de lecture qui sont sources de préoccupation. Pour obtenir une réussite scolaire équilibrée entre les sexes, une attention particulière doit être portée aux différences spécifiques entre les sexes, dans les performances, les attitudes devant l'apprentissage et les stratégies d'apprentissage. Les représentations des élèves des deux sexes, sur les métiers qu'ils peuvent espérer atteindre peuvent influencer sur leurs performances scolaires et sur leurs choix d'orientation. L'étude PISA a demandé aux jeunes de 15 ans des deux sexes dans quelles professions, ils se voyaient à l'âge de 30 ans, afin de savoir avec quels espoirs et quels désirs, ils abordaient leur avenir. Les résultats ont montré que dans 40 états sur 42 (y compris l'Allemagne), les filles avaient des attentes plus élevées sur leurs professions futures que les garçons. Ces attentes élevées ont vraisemblablement des répercussions sur leur engagement scolaire et, par là-même, sur leurs performances.

***Annexe 6 – Questions aux responsables nationaux du projet INES/OCDE
et aux membres du réseau européen des responsables des politiques
d'évaluation des systèmes éducatifs***

Paris, February, 11, 2005.

Dear Sir, Dear Madam,

We are committed by the “Haut Conseil de l’Evaluation de l’Ecole”, an official council in charge of the evaluation of the school system in France. Our mission consists in evaluating the impact of international indicators published in the field of education. According to the key position of OECD in the field, we have already contacted the OECD authorities (a copy of our letter is attached to our message) in order to know how they react to our questions, but we also need your help to know how your common job is perceived in each country.

Could we ask you to answer to the four following questions by e-mail?

1° Could you inform us about your current position in your school system (ministry of education or an other ministry, university, research department outside of university...)?

2° Could you describe shortly how Education at a Glance (EAG) is introduced in your country? Do you organise a national presentation or somewhat else, in common or not with OECD? Do you (or somebody else) prepare a document in order to introduce these international indicators? If such a document exists, who are the people supposed to read it? Could you send us such a document?

3° Do you have, in your country, independently to EAG, a document introducing the main indicators about your educational system? Who is in charge to produce such a document? Who are the people supposed to read it? Could you send us such a document?

4° Do you know the impact of those documents on the media and on citizens?

Could we ask you, regarding our own time schedule, to answer before March, 15?

Thanks a lot.

Best regards,

Marc Demeuse, Jean-Richard Cytermann

Table des matières

<i>En guise de préambule : quelques mots sur la méthode de travail des rapporteurs.....</i>	<i>1</i>
1. Rencontres avec les équipes chargées de l'élaboration des indicateurs, de la collecte et de l'analyse des données	1
2. Analyse approfondie de quelques indicateurs représentatifs	2
3. Analyse de l'utilisation nationale des indicateurs internationaux.....	2
<i>INTRODUCTION : UNE ATTENTION CROISSANTE AUX INDICATEURS INTERNATIONAUX</i>	<i>3</i>
1. Un intérêt renforcé pour la comparaison des systèmes éducatifs dans le temps et dans l'espace.....	3
1.1. Au niveau international.....	3
1.1.1. D'abord une implication des chercheurs.....	3
1.1.2. Ensuite, une implication institutionnelle et politique.....	5
1.2. En France.....	9
1.3. En Europe.....	9
1.4. Dans d'autres institutions.....	9
2. Le développement de la production internationale d'indicateurs (OCDE, UNESCO, Communauté européenne...)	11
3. Le processus de Lisbonne et la méthode de coopération ouverte.....	13
4. La LOLF et le développement de la culture de résultat en France.....	15
<i>I. LES INSTRUMENTS EXISTANTS.....</i>	<i>17</i>
1. Regards sur l'éducation, une publication qui a pris de l'ampleur au détriment de la lisibilité.....	17
2. Chiffres clés de l'éducation en Europe, l'alliance du qualitatif et du quantitatif	20
3. Des progrès méthodologiques : collecte unique des données et classification unique des filières d'enseignement	21
4. Les méthodes de contrôle de cohérence	22
5. La comparabilité entre pays et la cohérence dans le temps des systèmes d'indicateurs	23
<i>II. UN REGARD SUR DES POINTS PARTICULIERS.....</i>	<i>25</i>
1. La classification des programmes d'enseignement.....	25
1.1. Les caractéristiques de la classification	25
1.2. Les limites et les difficultés de la classification	
2. Le débat sur les basses qualifications et les faibles niveaux d'études.....	28
3. Les conditions d'exercice des enseignants et leurs rémunérations.....	30
1.1. L'appréhension des conditions d'encadrement.....	30
1.2. La rémunération des enseignants.....	31
1.2.1. Les problèmes de conversion en unités monétaires comparables.....	31
1.2.2. Le mode de calcul des rémunérations	33
4. Les données sur l'enseignement supérieur	34
1.1. La complexité dans la collecte, la production et l'interprétation des données.....	34
1.2. Le taux de survie dans l'enseignement supérieur.....	36
1.3. Les coûts de l'enseignement supérieur	36
<i>III. LA DIFFUSION ET L'IMPACT DES INDICATEURS INTERNATIONAUX..</i>	<i>39</i>
1. Les efforts de l'Union européenne.....	39

2. Les efforts de l'OCDE : conférences de presse, diffusions par pays, étude de la revue de presse.....	42
3. Effort des autres pays : présentation élaborée ou pas des indicateurs de l'OCDE.....	43
IV. LA SITUATION FRANÇAISE	51
1. Les publications de la DEP et les indicateurs internationaux.....	51
2. Les indicateurs internationaux et le débat éducatif français	53
CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	59
1. Mettre en cohérence les indicateurs	60
2. Produire et diffuser un dossier méthodologique	60
3. Produire des études thématiques.....	60
4. Favoriser la coopération entre administration et universités	61
5. Accroître la participation internationale de la France dans une perspective davantage proactive.....	61
Bibliographie	63
Annexe 1 - Personnes rencontrées ou ayant transmis des informations prises en compte dans le rapport	67
DEP	67
EURYDICE.....	67
OCDE.....	67
Universités et centres de recherche.....	67
Les correspondants étrangers.....	67
Annexe 2 – Note sur les faibles basses qualifications et les faibles niveaux d'étude en réponse à la Cour des Comptes européenne (Pascale Poulet)	69
Annexe 3 - Note de l'OCDE au mémorandum norvégien sur les PPA (en anglais)	69
Annexe 4 - Note sur les taux de survie des étudiants dans l'enseignement supérieur (Fabienne Rosenwald)	83
Annexe 5 - Présentation synthétique des Regards sur l'Education 2004 par le « Ministère de l'éducation allemand »	85
Annexe 6 – Questions aux responsables nationaux du projet INES/OCDE et aux membres du réseau européen des responsables des politiques d'évaluation des systèmes éducatifs	92
Table des matières	93

AVIS DU HAUT CONSEIL DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE

LES DISPOSITIFS D'INDICATEURS INTERNATIONAUX DE L'ÉDUCATION

Le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a jugé nécessaire d'évaluer la façon dont le système éducatif français et, plus largement la société française, tirent parti des comparaisons internationales dans le domaine de l'éducation. C'est pourquoi après avoir envisagé dans son avis n°16¹ les enquêtes internationales qui évaluent les compétences acquises par les élèves, le Haut Conseil a examiné les dispositifs d'indicateurs internationaux de l'éducation qui visent à comparer les ressources humaines et matérielles, l'organisation et le fonctionnement des systèmes éducatifs. Comme il l'a fait pour les enquêtes comparatives des acquis des élèves, il s'est intéressé non seulement à la conception et à la signification de ces indicateurs, mais également à la participation de la France à leur élaboration et à son attitude à leur égard.

Pour étayer les discussions qui lui ont permis d'élaborer cet avis le Haut Conseil a demandé à Jean-Richard CYTERMANN, professeur associé à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales et à Marc DEMEUSE, professeur à l'Institut d'Administration Scolaire de la Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation de l'Université de Mons-Hainaut (Belgique) de lui présenter un rapport. Ce rapport – qui comme tous les rapports commandés par le Haut Conseil n'engage pas celui-ci, mais contient les analyses et les propositions des rapporteurs – est public et peut être consulté sur le site du Haut Conseil : <http://cisad.adc.education.fr/hcee> à la rubrique « publications ».

Les publications d'indicateurs internationaux sur l'éducation ont été considérablement développées par plusieurs instances internationales au cours des dernières décennies.

La question de la comparaison des caractéristiques des systèmes éducatifs et surtout de la mise en rapport de leurs résultats avec les facteurs susceptibles d'expliquer leurs performances n'est pas nouvelle et dès la fin des années cinquante, les chercheurs qui allaient créer l'IEA s'en préoccupaient, en lien avec leurs efforts pour organiser et développer les évaluations internationales des acquis des élèves².

Comme cela a été le cas pour ces évaluations, ces préoccupations avant tout scientifiques ont progressivement été relayées, au cours des années quatre-vingts, par des demandes des responsables politiques et administratifs des systèmes éducatifs, qui développaient dans leurs pays des dispositifs d'évaluation et souhaitaient disposer de points de comparaison.

Ces demandes ont conduit les institutions internationales – pour ce qui nous intéresse le plus ici, l'OCDE d'abord, l'Union européenne ensuite – à s'efforcer de définir des indicateurs de l'éducation comparables

1. Avis n°16 du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, *La France et les évaluations internationales des acquis des élèves*, mai 2005.

2. Voir avis n°16. L'IEA, *International association for the Evaluation of educational Achievement*, a été créée en 1961.

d'un pays à l'autre, à recueillir auprès des pays les données nécessaires à leur calcul, et à les publier. Ce dispositif est aujourd'hui tout à fait opérationnel et régulier, puisque chaque année, les pays comme le nôtre fournissent par le biais d'un questionnaire unique, les données nécessaires à la constitution des bases de données qui permettront à l'OCDE, à l'Union européenne et à l'UNESCO de produire leurs indicateurs de l'éducation ³.

Si tous les indicateurs produits par ces institutions ont d'abord eu et ont toujours pour vocation de constituer des bases de réflexion et d'action pour les responsables politiques et des données d'études pour les chercheurs, certains d'entre eux prennent, dans le contexte du processus de Lisbonne et de la méthode de collaboration ouverte arrêtée par le Conseil européen en mars 2000, un caractère plus engageant pour les pays de l'Union européenne, puisqu'ils doivent permettre d'asseoir des « *comparaisons significatives entre pays européens sur la base de critères de référence (benchmarks) en fonction des objectifs arrêtés en commun* ».

La France a très largement participé à la création de ces dispositifs d'indicateurs internationaux, mais leur utilisation reste modeste.

Dans son avis sur « *La France et les évaluations internationales des acquis des élèves* », le Haut Conseil a vivement regretté que notre pays ait trop peu participé au développement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves et n'ait pas suffisamment investi dans le domaine de l'édumétrie. Il n'en est pas de même ici, et la France – forte de très réelles compétences dans le domaine statistique et dotée d'un excellent système d'informations sur l'éducation – a pris et prend toujours une large place dans la conception et le développement des dispositifs d'indicateurs internationaux de l'éducation.

C'est la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) qui l'a fait en même temps qu'elle créait et développait un dispositif national d'indicateurs sur le système éducatif qui donne lieu à la publication régulière de *l'état de l'École*, dont la première livraison, en 1991, a été contemporaine de celle du premier *Regards sur l'éducation* par l'OCDE.

L'état de l'École, qui est très largement diffusé et dont la pertinence et la qualité sont légitimement reconnues, donne une place importante aux comparaisons internationales en intégrant des indicateurs internationaux de l'OCDE et de l'Union européenne. Ceci peut expliquer que l'écho rencontré en France par les publications de ces institutions soit généralement moins grand que dans les pays qui ont pris le parti de publier une « lecture nationale » des indicateurs internationaux, en particulier de ceux de l'OCDE ⁴. Il est par ailleurs de fait que les médias ne

s'intéressent véritablement à ces indicateurs que lorsque ceux-ci leur apportent un *scoop*, ce qui, en matière d'éducation est peu fréquent.

Ceci dit, les indicateurs internationaux sont assez fréquemment invoqués par les responsables de la politique éducative, et certains d'entre eux ont pris une place importante dans les débats sur l'éducation, comme par exemple, la dépense moyenne consacrée en à un étudiant ou la proportion de jeunes quittant le système éducatif avec un diplôme d'enseignement supérieur. Cependant, c'est plus souvent pour justifier une décision ou une revendication que pour éclairer des orientations politiques par une mise en perspective internationale du système éducatif français que les indicateurs sont utilisés.

Cette distance à l'égard des indicateurs touche tout autant les indicateurs nationaux que ceux proposant des comparaisons internationales ; elle tient sans doute pour une part à la méfiance à l'égard des approches évaluatives de l'éducation que le Haut Conseil a déjà regrettée à diverses reprises, mais aussi à de réelles difficultés à utiliser et à interpréter certains d'entre eux.

Des questions techniques et de présentation qui peuvent poser des problèmes politiques.

Concevoir et présenter des indicateurs internationaux n'est pas une tâche facile : ils doivent non seulement avoir un sens en termes politiques, c'est-à-dire, rendre compte de facteurs pertinents pour la description et la gouvernance des systèmes éducatifs, mais aussi reposer sur des sources et des modes de calcul suffisamment homogènes d'un pays à l'autre pour que leur comparaison soit valide, et suffisamment stables pour que leur évolution puisse être appréciée valablement.

Si de réels progrès ont été réalisés suite aux efforts déployés par les pays et les institutions internationales, on est encore loin du compte et les questions objectives que posent toujours la confection d'indicateurs prennent une dimension plus aiguë sur le plan technique et peuvent avoir des enjeux politiques particulièrement élevés, lorsque l'on se situe dans un contexte de comparaisons internationales.

Il en est ainsi de problèmes déjà difficiles à traiter de façon claire et compréhensible par tous dans un cadre national, tels le partage entre dépenses d'enseignement et dépenses de recherche dans l'enseignement supérieur, l'appréciation objective du temps de travail total des enseignants, lorsque leurs obligations de service ne sont définies strictement qu'en ce qui concerne les heures d'enseignement

3. Ceux-ci sont publiés par l'OCDE dans *Regards sur l'éducation*, par l'Union européenne (Eurydice) dans les *Chiffres clés de l'éducation*, et par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO dans *le Recueil des données mondiales sur l'éducation*.

4. C'est par exemple le cas en Belgique, aussi bien pour la Communauté française que pour la Communauté flamande.

devant les élèves ou, pour évoquer à nouveau ici une question sur laquelle le Haut Conseil a déjà attiré l'attention, la définition d'un jeune achevant sa formation initiale sans avoir acquis un niveau de qualification considéré comme suffisant.

- Les définitions et les sources sur lesquelles sont fondés les indicateurs internationaux ne sont pas toujours homogènes, restent souvent obscures et ne sont pas toujours affichées. Ainsi, la mise au point d'une nomenclature internationale des niveaux et filières d'enseignement⁵ a constitué un progrès, mais le classement des formations délivrées dans chaque pays dans ce cadre unique reste à la discrétion de chacun d'eux, ne fait pas l'objet d'un véritable débat international et n'est certainement pas homogène. Ajoutons que pour ce qui concerne la France, cette classification est peu utilisée pour présenter les indicateurs nationaux et que le classement des formations secondaires françaises dans la nomenclature internationale est contestable⁶ ;

- Selon les définitions et les conventions retenues, des indicateurs dont l'intitulé et la finalité politique sont proches présentent une valeur différente selon l'organisme qui le calcule : c'est le cas d'un indicateur essentiel, celui mesurant les sorties sans diplôme qui s'établit à 20 % des sortants du système éducatif ou à 16 % selon le dispositif d'indicateurs auquel on s'adresse. Ces différences peuvent être parfaitement légitimes, mais il faut alors les justifier et les expliciter aux plans politique et technique ;

- Le souci louable d'améliorer la qualité technique et la pertinence politique des indicateurs se traduit par des changements de définition et de présentation des indicateurs d'une année à l'autre, ce qui nuit à leur comparabilité dans le temps et à l'élaboration de séries temporelles ;

- Le sens politique de certains indicateurs, la signification de ce qu'ils mesurent peuvent faire l'objet d'interprétations erronées, lorsque des indicateurs qui apprécient en fait des phénomènes différents, sont présentés – ou compris – comme étant très proches les uns des autres : c'est le cas, par exemple, de la « taille des classes », d'un côté, du « nombre d'élèves par enseignant », d'un autre côté ;

- Des indicateurs ou le commentaire qui leur est associé, peuvent être tout à fait discutables : c'est le cas lorsqu'on laisse entendre qu'un indice significatif des dépenses en matière d'éducation serait le « traitement statutaire moyen par heure d'enseignement », calculé en rapportant des salaires théoriques en milieu de carrière (qui peuvent être très différents des salaires moyens que perçoivent les enseignants, compte tenu de leur âge et ancienneté effectives) au nombre moyen d'heures d'enseignement devant élèves (qui ne constituent qu'une partie – différente selon les pays – de leur charge de travail effective) ;

- Il en est de même lorsque les décomptes d'élèves ou d'étudiants arrivés en fin de cycle sont réalisés

dans certains pays en recensant les élèves ayant obtenu un diplôme de fin de cycle, et le sont, dans d'autres, en prenant en compte tous les élèves inscrits dans le cycle jusqu'à la fin de celui-ci.

La présentation des indicateurs constitue, par elle-même, un parti pris politique qui en oriente la lecture et l'interprétation : *Regards sur l'éducation* de l'OCDE présente chaque indicateur selon un ordre croissant ou décroissant de sa valeur dans les pays, ce qui incite, comme les commentaires qui leur sont associés, à une lecture comparative indicateur par indicateur, alors que les *Chiffres clés de l'éducation* de l'Union européenne présentent toujours les valeurs des indicateurs dans l'ordre alphabétique des pays et les assortissent de nombreux éléments de contexte, ce qui incite à une lecture qui prenne plus en compte les caractéristiques et l'environnement de chaque système éducatif lors de la comparaison.

Mieux articuler les différentes productions d'indicateurs, travailler plus leur interprétation et les faire « parler politique ».

Le Haut Conseil constate que des progrès importants sont engagés, aussi bien au plan national qu'international pour améliorer la qualité des indicateurs, en préciser les objectifs et les limites.

Cet effort doit, évidemment, être poursuivi et se concrétiser par la production et la diffusion de dossiers méthodologiques sur la conception et les sources de chaque indicateur. Les points évoqués ci-dessus doivent constituer autant de domaines à améliorer. Mais ces améliorations ne suffisent pas.

- Elles doivent être associées au souci d'articuler entre eux des dispositifs d'indicateurs qui se multiplient dans le domaine de l'éducation et dont les enjeux politiques sont de plus en plus importants, aussi bien au plan international, notamment dans le cadre de la méthode de collaboration ouverte de l'Union européenne, qu'au plan national, avec la mise en place des indicateurs des *projets annuels de performances* qui vont accompagner les programmes des Lois de finances. Il ne faut pas que des indicateurs qui laissent entendre qu'ils donnent la même information ne soient pas les mêmes dans les dispositifs proposés par des institutions différentes. La nécessaire pluralité des indicateurs ne doit pas se traduire pas une confusion ;

- Des pans entiers des systèmes éducatifs sont à l'heure actuelle extrêmement mal décrits par les indicateurs internationaux, comme la formation tout

5. Il s'agit de la CITE, la Classification Internationale Type de l'Éducation.

6. Les baccalauréats technologiques y sont classés, comme les baccalauréats généraux, parmi les formations conduisant à des formations supérieures longues et les baccalauréats professionnels y sont considérés comme une formation conduisant à des études supérieures courtes. Une application stricte de la vocation de nos baccalauréats dans la nomenclature CITE conduirait à faire apparaître une situation relativement moins favorable de la France quant aux possibilités de poursuite d'études à la fin de l'enseignement secondaire

au long de la vie. Des données essentielles – souvent évoquées de façon très idéologique dans les débats internationaux sur l'éducation – sont très mal appréciées et comparées, comme le degré de décentralisation et de déconcentration des systèmes éducatifs et les niveaux auxquels s'y prennent les décisions, ainsi que, dans le domaine des dépenses pour l'éducation, les dépenses des ménages et des entreprises et, plus généralement les dépenses autres que les dépenses publiques.

- Il faut viser plus loin que la seule amélioration de la qualité technique des indicateurs ; ceux-ci doivent être de plus en plus assortis de considérations qui éclairent les choix de politique éducative et faire l'objet de mises en perspective les uns par rapport aux autres. Un indicateur dont le sens d'évolution souhaitable n'apparaît pas immédiatement peut être dangereux et il est indispensable que les responsables et les acteurs de l'éducation aient les moyens d'apprécier correctement la portée de leurs évolutions ;

- Ceci suppose le développement d'études – aussi bien au Ministère de l'Éducation nationale, tout particulièrement à la DEP – que dans les milieux de la recherche en éducation – qui permettent de situer les indicateurs dans un cadre conceptuel qui ait un sens pour les décideurs. Il ne suffit pas, par exemple, d'apprécier les tailles de classe et les traitements des enseignants, il faut aussi pouvoir mettre en rapport, au regard des objectifs des systèmes éducatifs, les évolutions respectives des uns et des autres. Les études internationales à ces sujets doivent s'appuyer sur des travaux nationaux permettant de prendre en compte les contextes d'évolution des différents systèmes éducatifs ;

- La présentation et la diffusion des dispositifs d'indicateurs reste à améliorer, notamment en direction des enseignants, qui font parfois preuve à leur égard, comme à celui d'autres approches évaluatives, d'un refus de principe au motif que l'on ne saurait mesurer ni la qualité, ni les résultats de l'acte éducatif. Elle reste aussi à améliorer en direction des responsables qui, de leur côté, ne doivent pas céder à la tentation de n'utiliser les indicateurs que lorsqu'ils peuvent appuyer ou illustrer leurs décisions, mais doivent en faire des outils d'évaluation de leurs politiques.



On n'imagine pas aujourd'hui d'évaluer et gouverner les systèmes éducatifs sans mise en perspective internationale. Comme les enquêtes comparatives des acquis des élèves, les dispositifs d'indicateurs internationaux permettent de poser des questions, mais ne sauraient par eux-mêmes apporter de réponses aux problèmes que peuvent connaître les systèmes éducatifs. Il faut être conscient que le compromis entre la description homogène, donc simplificatrice, de systèmes éducatifs qui peuvent être très divers, et le souci de ne pas déformer l'appréciation de ces réalités diverses est difficile à trouver. D'où l'importance, pour éviter toute ambiguïté et pallier le risque d'interprétation erronée, de rendre parfaitement clairs les concepts politiques qui sous-tendent les indicateurs et les sources qui les alimentent et de développer les travaux qui permettent de les interpréter.

Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école

Directeur de la publication : **Christian FORESTIER**

Secrétariat général : 61/65, rue Dutot 75015 – PARIS

Tel : 01 55 55 77 41

Mèl : hcee@education.gouv.fr

ISSN en cours

Conception et impression – DEP/Bureau de l'édition

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche