

Améliorer l'éducation et stimuler l'innovation

Améliorer l'éducation préscolaire et scolaire

La Commission pourrait concentrer ses propositions sur l'enseignement préscolaire et primaire, car c'est dès la naissance des difficultés qu'il faut lutter contre l'échec scolaire. Elle n'abordera donc pas le collège dans ses propositions.

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

- Des performances faibles qui régressent et entretiennent les inégalités

L'éducation est un secteur clé pour libérer le potentiel de croissance. Les théories du capital humain et de la croissance endogène, largement validées sur un plan empirique, montrent toute l'importance économique et sociale qui s'attache à un système éducatif et d'enseignement supérieur performant. Elles montrent notamment que du fait de rendements croissants et d'externalités positives, l'investissement dans le capital humain permet une augmentation des gains de productivité et de la croissance de long terme (Barro 1991, Mankiw, Romer, Weil 1992 et OCDE 1993).

La France se caractérise à la fois par un niveau relativement élevé des dépenses d'éducation, 6,6% du PIB, légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE et par un taux de chômage des jeunes parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (23,8% pour les 15-25ans en 2009). Les dépenses par élève français sont légèrement supérieures pour le secondaire à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE, mais restent inférieures dans l'enseignement supérieur.

Les études internationales (PISA et PIRLS) montrent que le niveau en lecture-écriture des élèves français est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE et a même eu tendance à régresser, entre 2000 et 2006 (augmentation des mauvais lecteurs à 15 ans de 15,2 à 17,5% selon PISA et évaluée à 19% en 2008 selon le ministère de l'éducation nationale). L'étude PIRLS 2006 avance des résultats similaires, les élèves français de 10 ans, se placent en dessous de la moyenne de l'Union européenne et obtiennent des résultats inférieurs dans l'étude PIRLS 2006 par rapport à 2001. D'autres études menées sur les tests de la JAPD (journée d'appel de préparation à la défense en 2008, confirment ces faiblesses en lecture. 21,8% des participants (âgés de 16-17 ans) qui ont suivi un enseignement professionnel court ont des difficultés en lecture, 26,3% de élèves qui n'ont pas atteint la fin du collège sont en difficulté de lecture. En culture mathématique (étude PISA) aussi, on remarque une dégradation du niveau des élèves de 15 ans français.

Ces mauvais résultats en matière d'acquisition des fondamentaux sont persistants et non rattrapés au cours de la scolarité. Seuls 60% des élèves à l'issue de l'école primaire sont bien préparés à leur cursus au collège, puisque 90% d'entre eux accéderont à la classe de troisième sans redoublement et pourront s'ils le souhaitent accéder à une filière générale et technologique. En revanche, 40% des élèves à la fin CM2 « n'ont pas acquis les capacités en lecture et calcul qui leur permettront d'accéder à l'autonomie ». Parmi ces 40% d'élèves, 15 %, ont des difficultés sévères ou très sévères (lexique très limité, difficultés de compréhension, repères méthodologiques très insuffisants). La

distribution des élèves entre le niveau en fin de CM2 (60% capables, 25 % fragiles et 15% en grande difficulté), et les résultats à la fin du secondaire supérieur (64% bacheliers, 20% BEP/CAP seulement et 16% sans diplôme) est identique. Les difficultés à l'issue de l'école primaire sont ainsi déterminantes pour l'orientation en fin de troisième. Le Haut conseil à l'éducation montre que les élèves qui sont en difficulté dès l'entrée en CP le sont par suite, le système scolaire ne leur permettant pas de rattraper leur retard.

Le nombre de **jeunes sortant du système scolaire sans diplôme en France reste très élevé** : les sorties sans diplômes sont évaluées en France à 150 000 par an en France, c'est-à-dire 12,7% en 2008 des jeunes âgés de 18 à 24 ans. Cette proportion a diminué depuis 2000, selon Eurostat, en France, mais elle n'a pas atteint l'objectif européen de moins de 10% à l'horizon 2010. La moitié de ces sorties est issue de l'échec dans la filière professionnelle. Or, il est démontré que le diplôme permet une meilleure intégration sur le marché du travail. En 2008, plus de 40% des personnes sans diplôme sont confrontés à une situation de chômage entre la première et la quatrième année après la fin de leurs études alors que le taux de chômage est seulement de 15% pour l'ensemble des jeunes sur cette même période.

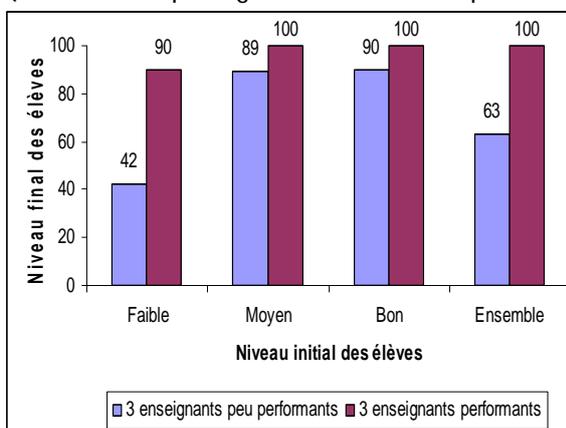
Enfin, les études de l'OCDE révèlent que le **système français est l'un des plus inégalitaires**. La France serait le pays de l'UE où l'origine socio-économique aurait le plus d'impact sur les résultats scolaires. 30% des élèves en terminale technologique en 2001 ont des parents ouvriers, alors que seuls 11% de ces classes ont des parents qui sont cadres ou issus de professions intellectuelles. Inversement, 30% des élèves de terminale S ont des parents cadres ou issus de professions intellectuelles, et seuls 15% ont des parents ouvriers. Ainsi, en 2008, 75,7% des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ont un bac général et seuls 8,1% ont un bac professionnel, alors que seuls 34,6% des enfants d'ouvriers ont un bac professionnel et 34% un bac général.

- **Un système qui ne mise pas sur le maître d'école**

L'« effet maître » est le premier facteur explicatif de l'échec scolaire comme le révèlent de nombreuses études en France¹ et à l'étranger².

Ce sont surtout les élèves les plus faibles qui sont concernés et décrochent avec des professeurs moins performants, alors qu'ils réussissent presque aussi bien que les meilleurs élèves avec des enseignants performants (cf. graphique)³.

Niveau d'élèves en fin de primaire
(niveau 100 : passage dans la classe supérieure)



Source : UNESCO

¹ IREDU, Suchaut - La lecture au CP - 2002 : cette étude sur les classes de CP en France montre que résultats en CE1 s'expliquent pour 20% (22% dans les écoles en zones défavorisées) par l'« effet maître », 7% par l'origine socio-économique des élèves.

² Cf. synthèse de 134 méta-analyses publiée en 1992 par Hattie aux Etats-Unis qui établit que les facteurs reliés à l'enseignant et à l'école sont essentiels (Crahay, 2000). D'autres synthèses de recherches (Brophy et Good, 1986 ; Rosenshine et Stevens, 1986 ; O'Neill, 1988 ; Gauthier, 1997) sont également venus confirmer que l'enseignant, par le biais de la gestion de la classe et de l'enseignement, affecte directement l'apprentissage des élèves.

³ UNESCO - Qualité de l'enseignement et qualité de l'éducation-2005

D'après ces études, quatre principaux facteurs expliquent les différences de performances:

- **la « structuration » de l'enseignement** : dans une pédagogie structurée, une leçon est réalisée à partir d'une séquence rigoureuse enchaînant révision de la leçon précédente, énoncé des objectifs de la nouvelle leçon, enseignement, évaluation, retours sur les résultats (précis, réguliers, affectivement neutres) ; les élèves passent entre la moitié et les trois quarts de leur temps sur des exercices individuels.
- **l'effet-attente ou effet-Pygmalion** : une attitude ambitieuse des maîtres est très favorable à la réussite et constitue souvent une prophétie auto-réalisatrice ; les sondages réalisés auprès des enseignants montrent toutefois que la difficulté scolaire est considérée par beaucoup d'enseignants comme exogène (famille défavorisée) et peuvent donc avoir peu d'attente pour les élèves défavorisés ;
- **le nombre d'heures hebdomadaires consacrées au français et aux maths** : très variable (du simple au triple suivant les enseignants) malgré les fourchettes indiquées dans les programmes ;
- **l'implication des élèves en classe**, plus faible chez les mauvais élèves et variant beaucoup suivant les enseignants (entre deux enseignants, jusqu'à 20% de temps d'implication en moins, soit l'équivalent de 2 mois de classe en moins à la fin de l'année)⁴.

Or, l'effet maître est mal pris en compte dans le système scolaire actuel. La **formation continue des enseignants est très peu développée**, alors qu'elle est nécessaire pour renouveler ou enrichir leurs méthodes pédagogiques. Aucune incitation n'est réellement donnée pour renforcer cette formation et aucune obligation de formation ne peut être imposée, même après avoir évalué le professeur et constaté ses lacunes. Par ailleurs, le **système d'affectation des jeunes professeurs** en zones difficiles a tendance à renforcer les faiblesses pédagogiques de ceux-ci, puisqu'ils n'ont pas développés à ce stade de leur carrière des instruments pédagogiques opérationnels et efficaces. Il est inefficace d'envoyer dans des zones difficiles, les professeurs les plus fragiles, comme ceux en début de carrière.

Cette situation est aggravée par une **trop faible autonomie des établissements** qui leur interdit de mettre en place un pilotage de nature à permettre la réussite de tous les élèves. L'organisation scolaire française repose sur une vision uniforme des besoins scolaires et des réponses qui doivent y être apportées. Les directeurs d'établissements ne peuvent adapter leurs fonctionnements, leurs équipes, leurs temps scolaires aux besoins des élèves - alors mêmes que ceux-ci diffèrent fortement. Il en ressort aussi que les professeurs ne peuvent moduler, théoriquement, leurs méthodes d'enseignement et leur prise en charge des élèves en fonction des demandes qu'ils expriment, alors que des pratiques innovantes peuvent se révéler nécessaires⁵. L'effet établissement a ainsi tendance à accentuer l'effet maître.

- **Des inégalités cognitives précoces que la crèche et l'école primaire ne corrigent pas**

Les capacités cognitives sont les capacités qui permettent d'apprendre. Si la recherche s'est d'abord intéressée au quotient intellectuel (QI), au vu de la faiblesse de celui-ci pour expliquer la réussite scolaire des élèves, on s'est depuis orienté vers deux capacités plus pertinentes : la mémoire de travail et l'attention, ce qu'on peut appeler l'intelligence émotionnelle. L'observation du comportement en classe d'enfants avec de faibles capacités cognitives montre qu'ils ne passent que peu de temps à apprendre ; ils oublient fréquemment les consignes de l'enseignant et ne finissent pas les tâches ; ils

⁴ Bressoux (Université de Toulouse) - Modélisation et évaluation des environnements et des pratiques d'enseignement.

⁵ Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, Avril 2010

saturent facilement leur mémoire de travail lors des leçons, ce qui bloque leur compréhension de notions nouvelles. Ces différences de capacités cognitives peuvent être issues de **faible stimulation de l'enfant dans la petite enfance**. Agir précocement sur les enfants pourrait permettre donc de prévenir l'échec scolaire.

Outre les capacités cognitives issues du milieu socio-économique de l'enfant, des **problèmes particuliers de maîtrise du vocabulaire** peuvent être avancés, dus à des conditions socioculturelles moins favorables. Les études de linguistes et de cognitivistes montrent que la maîtrise d'un vocabulaire de base d'un enfant à l'entrée du cours préparatoire doit comprendre environ 2 000 mots⁶. Les élèves les plus faibles maîtrisent seulement 500 mots (20% des élèves à 6 ans n'en possèdent que 300 à 400), ce qui fait qu'il existe l'équivalent de cinq ans de différence entre le groupe le plus faible et ceux qui ont un vocabulaire de plus de 2 500 mots. Or un enfant qui souffre d'un déficit sérieux de vocabulaire à l'entrée du cours préparatoire aura beaucoup de difficultés à lire quelque soit la méthode de lecture utilisée. La maîtrise du langage oral est donc une nécessité, le langage écrit n'étant pas une nouvelle langue, mais plutôt apprendre différemment une langue que l'ont connaît déjà à l'oral.

L'accueil en crèche et les résultats à l'école maternelle ne permettent pas de répondre à ces problèmes.

Le niveau de **formation des éducateurs en crèche** reste faible et est peu tourné vers l'éveil en crèche et l'expression orale. Or, les évolutions législatives et réglementaires en cours ne semblent pas aller dans le sens du renforcement de la formation des éducateurs (cf. loi du 27 mai 2010 créant des « maisons d'assistantes maternelles » pour l'accueil d'enfants ne bénéficiant pas de places en crèches - sans condition de formation pour ces assistantes -; projet de décret permettant d'abaisser la proportion minimale de professionnels très qualifiés de la petite enfance de 50% à 40% dans les établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans).

La **qualité de l'encadrement des enfants en maternelle** ne répond pas non plus actuellement aux objectifs de maîtrise de l'expression orale, préparant ainsi l'apprentissage de la lecture en CP. La formation initiale des enseignants repose sur la polyvalence : tout professeur des écoles doit être capable d'enseigner à tous les niveaux : de l'école maternelle au cours moyen 2. Or l'enseignement en maternelle requiert des connaissances théoriques et un savoir-faire pédagogique spécifiques. Trop souvent dans la réalité, les méthodes d'apprentissage et d'évaluation pratiquées en grande section s'alignent sur celle de l'école élémentaire. Cela s'explique par la formation initiale des enseignants, qui est tournée vers l'école élémentaire et particulièrement le cycle 3 (CE2, CM1 et CM2), tout comme la formation des inspecteurs en charge de l'école primaire.

⇒ **Quelles propositions ?**

1. Réformer la pédagogie en crèche et en maternelle

a. Renforcer la formation des éducateurs de crèche

L'éducateur de crèche ne doit pas être un simple animateur, comme son nom l'indique, il doit avoir un rôle éducatif. A cette fin, de **nouvelles techniques doivent être enseignées aux éducateurs pour changer leur comportement avec les enfants**. Par exemple, les éducateurs pourraient :

- obtenir l'attention de l'enfant pour le langage ;
- inciter l'enfant à nommer les éléments d'une image, d'un jeu ;
- l'encourager à la prise de parole en lui posant des questions ouvertes ;

⁶ A. Bentolila dans un rapport de mission sur l'acquisition du vocabulaire à l'école primaire du 23 février 2007.

- renforcer les réponses des enfants en les reformulant ou en faisant des expansions ;
- partager l'expérience avec les parents.

Un tel programme a été mis en place dans une expérience « Parler Babin » par Michel Zorman, médecin et chercheur à l'université de Grenoble. Cette initiative s'inspire de programmes "de prévention précoce de l'échec scolaire mis en œuvre aux Etats-Unis et au Canada, dont les effets positifs ont été démontrés⁷. Les évaluations de cette expérimentation (menées par l'Inserm de Paris et par le CNRS de Montpellier) ont démontré une forte progression du langage pour tous les enfants du groupe expérimental, "particulièrement pour les enfants qui avaient, au départ, un niveau faible ou moyen".

Ce type d'expérience se focalise sur la formation initiale et continue des éducateurs de crèche afin de mieux encadrer les enfants de un an et demi jusqu'à l'entrée à la maternelle par le biais d'interventions langagières avec des petits groupes d'enfants (20 minutes d'ateliers, trois fois par semaine). Ces **nouvelles techniques devraient pouvoir être intégrés dans la formation des éducateurs de crèche rapidement.**

Parallèlement, l'expérimentation pourrait être menée dans les crèches **volontaires**, en incitant particulièrement les crèches dans les quartiers difficiles. **Un financement particulier de l'Etat** pourrait être apporté pour soutenir les collectivités territoriales dans ce projet. **Une évaluation** au bout d'un an devrait être menée.

b. Introduire de nouvelles méthodes en maternelle

La faiblesse de la formation des professeurs des écoles concernant la maternelle devrait être corrigée. **Le contenu des formations des futurs professeurs des écoles doit tenir compte des spécificités de ce public.** Dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation des enseignants, qui doit s'appliquer en 2010, et qui prévoit que le recrutement se fasse au niveau « master 2 » (bac+5), il faudrait envisager, comme le recommande le rapport de la mission parlementaire de 2008, relative à la « scolarisation des jeunes enfants », **la mise en œuvre d'une formation axée sur les enjeux propres à l'enseignement en école maternelle⁸.**

De nouvelles méthodes pourraient être intégrées à l'école maternelle, notamment pour permettre la maîtrise du vocabulaire :

- des ateliers de communication peuvent être mis en place et des « leçons de mots », en dehors des activités de lecture ;
- établir dès le début de l'école maternelle un véritable programme d'apprentissage de 365 mots nouveaux par année, et définir pour chaque niveau de classe le fonds commun de vocabulaire ;
- former les professeurs au fonctionnement du système lexical ;
- mettre en place un cahier de mots, qui suivra la progression des acquisitions tout au long de la maternelle, ce cahier sera un trait d'union entre la maison et l'école.

Les programmes de maternelle devraient donc intégrer ces méthodes particulières en direction de l'apprentissage d'un bagage de vocabulaire nécessaire. Une évaluation à trois ans devra être menée.

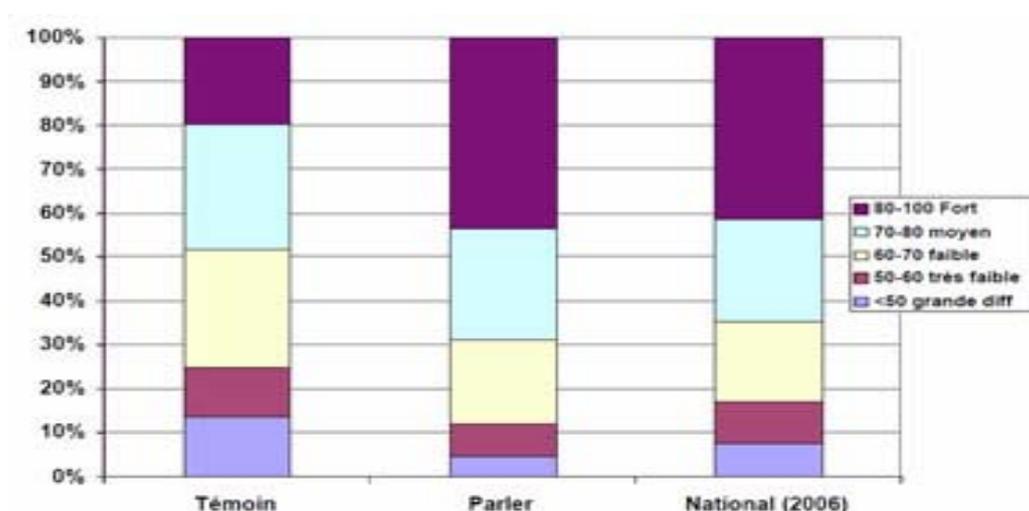
⁷ Haut Commissaire à la Jeunesse, "Les expérimentations à l'honneur" La lettre du Haut commissaire à la jeunesse, *Relais jeunesse*, sept.-oct.-nov. 2009, n° 3.

⁸ Rapport sénatorial de Monique Papon et Pierre Martin du 22 octobre 2008, « Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public »

2. Réformer la pédagogie des enseignants de primaire à travers l'expérimentation de nouvelles méthodes

Une expérimentation pourrait être menée, évaluée puis étendue en cas de succès, relative à des innovations pédagogiques dans les années d'apprentissage de la lecture.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage de la lecture, l'expérience de Michel Zorman, « parler » propose des innovations pédagogiques en termes de méthode d'apprentissage et de formation des enseignants. Une expérimentation de ce type pourrait être menée, afin de **diviser par deux l'échec scolaire**. L'expérience du programme « parler » a permis de passer de 20% d'élèves faibles dans une classe en zone d'éducation prioritaire à 12%.



Cette expérimentation se déroulera :

- sur les niveaux de grande section, CP et CE1 qui forment un cycle complet, c'est-à-dire sur deux ans et demi ;
- en petits groupes de 4 à 6 élèves ;
- à raison de 6 heures par semaine, fragmentées en 30 minutes ;
- les parents sont par ailleurs mieux associés, lors de rencontres trimestrielles par petits groupes de parents.

La pédagogie développée valorise la lecture "comme outil d'apprentissage dans tous les domaines des connaissances". Lorsqu'un enfant commence à développer « des difficultés d'apprentissage, l'intervention doit être immédiate, individualisée et intensive »,

Chaque académie pourrait lancer cette expérimentation dans dix écoles, particulièrement dans les zones en grandes difficultés. Les moyens supplémentaires à mettre en œuvre sont limités, mais pourrait permettre gagner un écart type dans l'échelle des résultats des élèves.

A l'issue d'une année d'expérimentation, celle-ci fera l'objet d'une évaluation, et pourrait être élargie au plan national.

3. Expérimenter l'autonomie des établissements en réformant leur gouvernance

A titre expérimental, il pourrait être proposé d'accorder plus d'autonomie aux établissements primaires⁹.

Cette expérimentation pourrait avoir lieu dans dix établissements choisis dans chaque académie.

Cette expérimentation est rendue possible pour les écoles primaires par l'article 34 de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui prévoit que, « *sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire* ». Elle devrait poursuivre trois objectifs :

- répondre, au mieux, aux nécessités des élèves : l'objectif prioritaire du système éducatif doit être de faire progresser les élèves, ce qui suppose de partir de leurs besoins ;
- associer, autant que possible, les parents : l'école reste trop souvent un lieu de défiance pour les parents. Pour le succès du projet éducatif et celui des élèves, il est impératif d'y associer les parents, en faisant de l'école un lieu d'accueil et de vie collective
- offrir, rapidement, un cadre de travail valorisant aux enseignants : le travail des enseignants est un travail difficile, que des conditions matérielles peu favorables ne facilitent pas. Afin que les enseignants soient valorisés, aient envie de rester dans leurs établissements, il faut leur permettre d'y travailler (bureaux), d'être associés au projet éducatif, de bénéficier d'une marge d'organisation de leur travail, etc..

La mise en œuvre de cette réforme devra être ciblée sur un nombre limité d'établissements afin d'y affecter les moyens nécessaires et d'en évaluer les résultats. Elle devra :

a. Accorder une vraie mission de direction aux responsables d'établissement

Le directeur d'une école doit pouvoir déterminer les objectifs à atteindre en fonction des besoins de ses élèves. Il doit pouvoir intervenir directement dans le recrutement des équipes pédagogiques, sur lesquelles il doit ensuite avoir une réelle fonction de direction et de mobilisation.

A ce titre, il sera essentiel de prévoir une formation adaptée et l'instauration d'un statut particulier.

b. Ouvrir l'école aux parents

L'école est souvent une inconnue pour les parents, qui l'ignorent ou parfois même la craignent (distance culturelle, présence uniquement sur convocation à tonalité

⁹ La Cour des comptes recommande ainsi « *pour répondre aux besoins des élèves, [de] prendre prioritairement en compte dans le pilotage du système scolaire la diversité des situations scolaires, en privilégiant une allocation fortement différenciée des moyens d'enseignement* » ; Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Mai 2010

moralisatrice...). Afin que cette distance s'estompe, il importe que les parents prennent l'habitude de fréquenter l'école et d'y être accueillis régulièrement : le projet éducatif devrait leur être présenté et expliqué, ceux qui le souhaitent devraient pouvoir recevoir des conseils pour aider leurs enfants, des services pourraient leur être proposés (cours du soir...). L'école devrait ainsi être un lieu de vie locale.

L'entrée des parents à l'école : faire de l'école un lieu de savoir partagé

L'école est un lieu de savoir. Celui-ci s'adresse aujourd'hui exclusivement aux élèves. Il importe de le tourner aussi, en complément, vers les parents.

Certains parents peuvent se retrouver désemparés par rapport aux connaissances que leurs enfants acquièrent à l'école. Ils ne savent pas toujours comment accompagner leurs enfants dans leur scolarité.

L'école pourrait dès lors proposer, en dehors des cours dispensés aux élèves, trois types de services aux parents :

- 1) L'intégration des parents dans l'école, qui deviennent acteur de l'instruction de leurs enfants.
- 2) L'école pourrait aussi aider les parents à mieux s'approprier leur rôle, en les informant, en répondant à leurs questions.
- 3) Des cours sur les matières fondamentales et des cours d'ouverture pourraient aussi être proposés.

Certains parents sont demandeurs pour intervenir dans le fonctionnement de l'école, d'autres sont trop éloignés et totalement absents. *Le projet d'intégration des parents dans l'école* serait l'occasion d'expliquer aux parents le fonctionnement de l'école (à quoi servent les cours, quels sont leurs objectifs, comment fonctionne le système d'orientation). L'école leur expliquerait aussi ce qu'elle attend d'eux (suivi des devoirs, carnets de notes...).

Par ailleurs, l'école pourrait aider les parents à *mieux s'approprier leur rôle*. Ils peuvent se sentir démunis face à la détresse de leurs enfants, en échec dans le système scolaire. Un espace d'écoute pour les parents, par des professionnels, des professeurs ou d'autres parents d'élèves bénévoles permettraient de dépasser ces situations. Des conférences sur l'alimentation, les rythmes de l'enfant, l'apprentissage de l'autorité pourraient être organisés pour donner des clés indispensables aux parents.

Les *cours sur des matières fondamentales* seraient l'occasion pour les parents qui le souhaitent d'apprendre ou d'approfondir leurs connaissances dans certaines matières importantes à la vie quotidienne et professionnelle, comme le français (lu, parlé et écrit) ou d'autres langues. Enfin, des *cours d'ouverture* offriraient une occasion d'élargir les connaissances. Il pourrait s'agir de cours réguliers ou de conférences ponctuelles, dans des domaines très divers. L'offre pourrait être très large (cours théoriques : littérature, sciences, arts ; ou cours pratiques : couture, mécanique, management, etc.). Ces séances pourraient être proposées par des enseignants de l'établissement, mais aussi par des intervenants extérieurs, volontaires.

Il faudra veiller à ce que la mise en œuvre de cette proposition, aussi volontaire et positive qu'elle soit, ne soit pas ressentie par les parents comme un « retour à l'école » qui pourrait être humiliant non plus que par les enfants comme trop intrusive et les mettant en difficulté par rapport à leurs camarades.

L'expérimentation implique de réaffecter les budgets nécessaires au succès des expérimentations¹⁰. Un exercice de prévision budgétaire devra être mené afin de déterminer les besoins financiers précis. Un effort particulier pourra concerner les bâtiments, équipements sportifs...

¹⁰ Cour des Comptes, *La carte universitaire d'Île de France : une recomposition nécessaire*, 2006

Des évaluations devront être menées pour mesurer l'efficacité de la mesure. Ces évaluations devront faire l'objet d'un suivi continu, tant sur le plan individuel (méthodes des enseignants, management des directeurs, etc.) que collectifs (ouverture de l'école, pratiques collectives, etc.) tout au long de l'expérimentation. Elles devront aussi faire l'objet d'une évaluation à moyen et long terme. Ces évaluations devront reposer sur des objectifs de résultats, et prendre en compte la satisfaction des élèves, enseignants, parents et de l'ensemble de l'équipe de l'établissement. Les bonnes pratiques pourront ainsi faire l'objet d'une diffusion¹¹.

L'enseignement supérieur

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

- Les universités françaises ont été l'objet de réformes importantes depuis 2008
- Des moyens budgétaires supplémentaires ont été alloués.

Les moyens budgétaires dévolus à l'enseignement supérieur ont augmenté de 1,2 Md€ (0,06 % du PIB) par an en moyenne sur la période 2008-2010. Ainsi :

- L'opération campus a permis de dégager 5 Mds€ pour le financement des campus lauréats.
- Les investissements d'avenir financés par l'emprunt national permettront d'accorder 8 Mds€ supplémentaires à l'enseignement supérieur, pour les universités d'excellence.
- Au titre du volet « Enseignement supérieur et recherche » du plan de relance, 691 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été octroyés. Grâce à ses fonds supplémentaires, l'investissement dans l'enseignement supérieur rapporté aux nombres d'étudiant a augmenté, atteignant environ 10 000 euros par étudiant.

Cela reste cependant inférieur aux 14 000 euros dépensés par élève de classe préparatoire et bien en deçà de ce ratio dans pays leaders, comme en Suède, ou aux Etats-Unis.

- La réforme de l'autonomie des universités a été engagée.

Avec la loi du 10 août 2007 renforçant l'autonomie des universités, 63% des universités maîtrisent à compter du 1er janvier 2010 leur budget et la gestion de leurs ressources humaines. Les universités ont jusqu'au 10 août 2012 pour demander à bénéficier de compétences élargies.

Cependant les critères d'évaluation proposés par le premier rapport de la Commission pour la fixation de la dotation par l'Etat n'ont pas été repris par la loi:

- Le décret du 23 avril 2009 a maintenu le rôle du Conseil national des universités dans la répartition des primes, ce qui laisse peu d'autonomie aux universités dans la fixation des rémunérations des enseignants-chercheurs;
- L'insertion des étudiants ne fait pas partie des critères d'évaluation;

¹¹ La Cour des comptes recommande ainsi de « donner aux équipes des moyens dans le cadre de contrats d'objectifs pluriannuels » ; Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Mai 2010

- L'ouverture des processus de recrutement des maîtres de conférence n'a pas été reprise par la loi.
- **Dix pôles universitaires de taille mondiale alliant pluridisciplinarité et excellence ont été développés.**

D'une part, l'opération Campus, décidée en février 2008, s'inscrit dans la logique de cette mesure. Il a permis de distinguer 12 campus (soit plus de 40 universités), auxquels il a été décidé d'attribuer 5 milliards d'euros. Cette opération dédiée à des financements immobiliers a accéléré la structuration du paysage universitaire sous forme de PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) pluridisciplinaires associant universités, grandes écoles et organismes de recherche, on compte actuellement 18 PRES opérationnels.

Par ailleurs, une première accélération due au plan de relance (75M€) été engagée et une seconde - 10Md€ dédiés à la recherche et l'enseignement supérieur dans les investissements d'avenir financés par l'emprunt national - est de nature à mettre la France en position de compétitivité et de visibilité au niveau international

- **Pourtant les universités françaises souffrent toujours de nombreux handicaps :**

Le classement des meilleures universités dans le monde (classement de Shanghai) confirme les résultats mitigés des universités françaises. Sur les dix meilleures, 7 sont américaines, une japonaise et 2 européennes (Cambridge et Oxford) mais aucune française. Sur les 100 meilleures, 59 sont nord-américaines, 9 sont situées dans la zone pacifique, 32 sont européennes dont 3 françaises (Université Paris 6, Université Paris 11, Ecole normale supérieure). Seules deux universités françaises sont présentes en sus dans le classement des 200 premières (Université Louis Pasteur Strasbourg, Université Paris 5)

La France, comme les autres pays européens à l'exception des pays nordiques investit moins dans l'éducation supérieure que les Etats-Unis. Ainsi, la dépense par étudiant en France s'élève à environ 10 000 dollars par an, par étudiant, ce qui correspond à la moyenne européenne, alors qu'aux Etats-Unis, celle-ci s'élève à 22 476 dollars en 2008.

La proportion des actifs qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur y est également inférieur : 24% en Europe, 39% aux Etats-Unis. De nombreuses économies émergentes ont compris l'intérêt de développer une économie de la connaissance : en Corée, plus de la moitié des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur ; l'Inde « produit » proportionnellement à sa population trois fois plus d'ingénieurs que la France ; Singapour ou la Chine consentent de très importants investissements pour disposer d'universités d'excellence rapidement au niveau mondial.

Enfin les universités européennes, et françaises attirent moins d'étudiants étrangers, mais surtout moins de chercheurs, que les universités américaines, ce qui pose la question l'attractivité du système d'enseignement supérieure français. Les premières accueillait en 2000 environ 450.000 étudiants étrangers, les secondes plus de 540.000, dont la majorité en provenance d'Asie. Cependant, les États-Unis attirent proportionnellement beaucoup plus d'étudiants étrangers poursuivant des études avancées d'ingénieur, de mathématiques et d'informatique, et retiennent davantage les titulaires de doctorats. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faiblesse. Les universités européennes offrent en effet aux chercheurs et aux étudiants un environnement moins attrayant, en partie parce qu'elles ne possèdent souvent pas la **masse critique nécessaire**, ce qui les pousse à procéder à des rapprochements, sous la forme de la création de réseaux, de cursus ou de diplômes communs. Par ailleurs, les **conditions financières, matérielles et de travail** et les **conditions d'obtention de visas et de titres de séjour** pour les étudiants et les enseignants et les chercheurs sont peu favorables au développement de la mobilité.

⇒ Quelles propositions ?

1. Achever l'autonomie des universités

Si la réforme de l'autonomie des universités a introduit des progrès importants, les universités restent encore entravées par des règles contraignantes qui brident leur créativité et leur attractivité pour les étudiants par rapport au système parallèle des écoles.

La commission propose de d'abaisser les cloisons entre les deux systèmes au profit du modèle qui a permis le plus souple et innovant, celui des écoles. Les universités verraient leur statut calqué sur celui des écoles publiques et pourraient choisir entre devenir :

- des établissements publics à caractère administratif (EPA), à l'image de la plupart des instituts d'études politiques, de l'École polytechnique, de Télécom ParisTech, des écoles nationales supérieures d'ingénieur... ;
- des « grands établissements », à l'image de Sciences Po, de Centrale, de l'école des Ponts, de l'EHESS, de Dauphine...

Les universités pourraient ainsi s'affranchir du système uniforme et rigide dans lequel elles sont encore enfermées pour développer de véritables identités et stratégies. Elles accèderaient à une véritable autonomie en disposant de la liberté de :

- mieux sélectionner leurs étudiants pour permettre une meilleure orientation et ce dès le premier cycle ;
- définir les modalités de recrutement et de rémunération de leurs enseignants-chercheurs ;
- répartir leur budget entre différentes affectations : enseignement, recherche, échanges internationaux, politique de communication, encadrement des élèves (stages, notamment)... ;
- définir les contenus de scolarité et les spécialisations (en termes de disciplines mais également de niveau d'études) : en particulier, les premiers cycles universitaires pourraient être plus généralistes et par exemple embrasser un large éventail de discipline, à l'image des classes préparatoires aux grandes écoles, et les enseignements mieux coordonnés entre eux ;
- créer des écoles spécialisées en leur sein (administration publique, MBA, journalisme...)

- définir des **obligations de scolarité** : stages, expériences étrangères, langues étrangères, cours en anglais... ;
- définir des **liens avec des administrations, des entreprises publiques et privées** (financement de chaires, fondations, parrainages...) ;
- définir les **modalités d'évaluation des étudiants**, mais également des enseignants (y compris par les étudiants).

Il convient de noter que cette autonomie accrue peut tout à fait être conciliée avec le maintien de frais de scolarité bas, comme c'est le cas pour les écoles publiques.

Il devrait découler d'une telle transformation un paysage où les établissements d'enseignement supérieur seraient très diversifiés, y compris à l'intérieur des universités. La possibilité de développer des identités, des spécificités conduirait certains établissements à développer davantage de masters/doctorats dans un domaine, tandis que d'autres feraient plus de licences/masters dans un autre domaine etc. Ces identités devraient donc correspondre à des utilités sociales particulières : les établissements développeraient ainsi des stratégies de « marque » et de réputation, fruit de leur innovation et de leur esprit d'initiative : les étudiants développeront eux aussi un sentiment d'attachement plus fort à leur université, ce qui permettra le développement de réseaux d'anciens, attachés à une même identité.

On substituerait alors au système actuel « à deux vitesses » un système « à n vitesses », qui ouvrirait beaucoup plus de choix aux étudiants et dans lequel les passages d'un niveau à un autre seraient beaucoup plus fluides. On aura en particulier fait tomber les murs entre universités et grandes écoles, et il serait aussi saugrenu d'opposer l'université de Paris VI à Polytechnique que d'opposer le MIT à la Harvard University sous prétexte que d'un côté il y aurait le mot « Institute » et de l'autre le mot « University ».

En soi, ce système où la réputation deviendrait le bien collectif le plus précieux des universités produirait des incitations très importantes à développer des gouvernances saines qui privilégient la pertinence des recrutements, des contenus et de l'organisation des enseignements et des financements de projets de recherche : à l'inverse, la faiblesse de la stratégie et le maintien de certaines pratiques accommodantes serait immédiatement sanctionnés par les étudiants et les financeurs privés. Ainsi, de même que pour les grandes entreprises, les conseils d'administration des universités défendraient leur réputation à travers une gouvernance qui évite ces errements.

Les universités deviendront alors véritablement des acteurs de la société civile et de l'innovation, en rompant cette relation tutélaire, infantilisante avec l'Etat. Les financeurs privés seront par ailleurs plus enclins à engager des fonds dans des structures dont ils saisiront enfin la gouvernance et la stratégie.

2. Renforcer les moyens en les conditionnant à la performance des universités, mieux évaluées par l'AERES.

- a. Le renforcement des moyens des universités est une condition à leur réussite.

Selon les études menées par Philippe Aghion, analysant les résultats des universités d'élites dans le monde, il s'avère que les meilleures universités disposent de budgets très élevés (1,7 Md\$ par an en moyenne). Ainsi une forte concentration de moyens permet l'émergence de pôles d'excellence mondiaux. Les seuils critiques de ces pôles s'évaluent à hauteur de 1,7 Md\$, 2700 enseignants chercheurs en moyenne et 17 000 étudiants dont plus de 20% sont en doctorat.

La loi Liberté, responsabilité des universités, l'opération campus et le grand emprunt, (ce dernier représentant 11 Md€ pour l'enseignement supérieur et la recherche) ont permis une augmentation des moyens alloués aux universités, mais ceux-ci restent cependant limités. En effet, les universités françaises sont retard par rapport à d'autres établissements d'enseignement supérieur en France (comme les grandes écoles) en termes de dépenses par étudiant.

Afin d'augmenter les ressources des universités, il conviendrait de:

- Instaurer des droits d'inscription en fonction des ressources des parents.
- Renforcer le nombre et le montant des bourses pour permettre une réussite des étudiants, parallèlement à l'augmentation des droits d'inscription. Des prêts étudiants à taux zéro pourraient être mis en place pour les étudiants aux parents modestes, ne pouvant prétendre à une bourse.

b. En contrepartie d'une autonomie accrue, il convient de développer l'évaluation qui souffre de lacunes.

- Les missions et modalités de fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement (AERES) doivent être adaptées pour lui permettre de mieux promouvoir la mise en place d'une démarche qualité, conduire l'évaluation de ces démarches, et piloter l'exercice d'évaluation de la recherche
- Il serait souhaitable de s'assurer que l'AERES effectue à la fois une l'évaluation scientifique et une évaluation de la gestion financière. Une évaluation de l'insertion professionnelle, de la cohérence des programmes mais aussi une prise en compte de la satisfaction des étudiants pourraient être des axes de contrôle. A ce titre les moyens de cette agence doivent être renforcés.

3. Proposer une offre universitaire moderne

a. Permettre aux étudiants de suivre des cursus diversifiés

Choisir sa spécialisation est un choix difficile à faire à 18 ou 20 ans, surtout lorsque celle-ci engage pour des années. Alors que dans d'autres pays, le choix de spécialisation arrive relativement tard, en France il doit se faire avant même l'entrée dans l'enseignement supérieur. Ce système tolère peu d'erreurs : un choix indécis à 18 ans peut rapidement devenir un échec d'orientation. En outre, la forte spécialisation influe fortement sur le recrutement : les étudiants s'intègrent sur le marché du travail avec une « valeur » fondée sur leur diplôme plus que sur les compétences acquises.

Ce système conduit dès lors à figer l'orientation, perpétuant le déséquilibre entre les filières (290 600 étudiants en lettres et sciences humaines contre 107 300 environ en AES)¹²

Aux Etats-Unis, par exemple, les Universités fonctionnent sur un tout autre modèle en matière de spécialisation. Les étudiants donnent une coloration particulière à leur parcours, en choisissant un domaine principal (une « major », dont certaines restent parfois généralistes au sein, par exemple, des « Colleges of Arts and Sciences » qui enseignent les sciences humaines) ainsi que des spécialisations annexes (des « minors »). Ainsi, un étudiant peut avoir une « major » en mathématiques et suivre une « minor » en histoire, ou une « major » en histoire et une « minor » en français, etc.. Ce fonctionnement permet aux étudiants de ne pas se spécialiser de manière unique.

¹² Ministère de l'éducation nationale, *Les étudiants inscrits dans les universités publiques françaises en 2007*, note d'information 08.26

La solution des « double-cursus » qui est possible en France n'est, à cet égard, pas satisfaisante. Il s'agit souvent d'une construction de l'étudiant et non d'une offre des établissements. L'étudiant doit dès lors composer au mieux entre ses deux emplois du temps et tenter de concilier des dates d'examens pas toujours compatibles, par exemple.

Il pourrait dès lors être envisagé :

- à tout le moins, de faciliter les doubles cursus.

Les Universités devraient avoir pour obligation de prendre en compte les doubles cursus des étudiants, quels qu'ils soient (toute formation reconnue par l'Etat, y compris si les deux sont très différentes l'une de l'autre), notamment et principalement en matière de dates d'examens.

- de mettre en place un système de « majeures » et « mineures » permettant aux étudiants de conserver un parcours diversifié.

Sur le modèle d'autres universitaires à travers le monde, les étudiants français devraient avoir la possibilité de choisir une « majeure » et de se voir proposer des « mineures », au moins jusqu'en master.

b. Valoriser l'acquisition de compétences et non la seule l'accumulation de savoir

L'Université et le marché du travail valorisent quasi uniquement les diplômes, sans prendre en compte les compétences qui devraient être acquises à l'Université. Pourtant, dans d'autres pays, c'est une situation inverse qui prévaut : le diplôme universitaire y est la garantie de l'acquisition de compétences, quel que soit la spécialisation choisie. Ainsi, aux Etats-Unis, il n'est pas rare qu'un étudiant en histoire (comme majeure) soit embauché à l'issue de sa formation par une entreprise spécialisée dans l'informatique, etc..

Cette situation n'est pas vraie en France. Ainsi, 89% des étudiants français estiment que les programmes d'études devraient inclure l'acquisition de compétences plus larges, dans le domaine de la communication, du travail d'équipe ou de l'apprentissage. Ils sont d'ailleurs 96% à penser que leurs études doivent, de manière générale, leur permettre d'acquérir les savoirs et compétences nécessaires pour réussir sur le marché du travail¹³.

- **En licence, il faudrait en licence, substituer « l'apprendre à faire » pour atteindre un objectif de « faire »¹⁴.**

L'acquisition d'aptitudes doit être privilégiée à la seule acquisition de connaissances. Les étudiants doivent apprendre des méthodes de travail pour devenir autonomes et savoir réagir face à des situations nouvelles.

De manière générale, l'enseignement doit privilégier la prise de responsabilité, l'expérimentation, la recherche et la réflexion personnelle. Par exemple, les TP en sciences doivent favoriser l'expérience à la reproduction d'exemples.

- **Il serait en outre possible de valoriser les aptitudes non "purement académiques", par exemple en valorisant les expériences associatives (par "rémunération" d'un crédit ECTS), ou d'encourager les étudiants à s'investir dans des projets pour la vie universitaire locale.**

¹³ Eurostat, *Students and higher education reform*, Eurobaromètre 2009

¹⁴ Voir *L'enseignement supérieur en France, état des lieux et propositions*, Rapport remis au Ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, 2006

c. Créer des universités de service

La réputation et le rayonnement d'un établissement d'enseignement supérieur tiennent, bien sûr à la qualité de son enseignement. Mais ils relèvent aussi de son « réseau » d'anciens élèves, meilleurs ambassadeurs à travers le monde, de son attrait intellectuel et de son dynamisme.

Pour que les étudiants veuillent venir dans une Université ou valorisent sa réputation à travers le monde, les établissements doivent avoir des atouts, des « plus » qui les démarquent.

- offrir des équipements universitaires dignes de ce nom.

Les Universités françaises devraient proposer un cadre de vie propre à attirer les étudiants, et à les faire rester dans leurs locaux.

Pour cela, il est nécessaire d'investir dans des équipements informatiques performants (salles informatiques, accès internet, etc.), qui font beaucoup trop souvent défaut ; de proposer des salles de cours propres et en bon état, équipées de manière performante (le "rétroprojecteur" est, en ce sens, une technologie largement dépassée) ; d'organiser des salles de travail ; d'ouvrir très largement les horaires des bibliothèques (tôt le matin, tard le soir, y compris pendant les vacances) ¹⁵.

Des équipements rénovés doivent aussi être offerts hors du cadre de travail : des équipements sportifs doivent être construits par exemple. Au-delà, de vrais campus doivent être proposés lorsque cela est possible (restauration, loisirs, facilités pour la vie quotidienne tels que les supermarchés, les laveries, etc.).

Ces investissements participent du rôle fondamental des Universités dans la croissance ¹⁶.

- organiser des réseaux d'anciens pour faire vivre l'université dans la société

Les Universités doivent entretenir une "culture" propre pour que leurs étudiants y restent attachés après leurs départs. Les réseaux d'anciens permettent en effet de garantir le rayonnement d'un établissement, d'attirer des financements complémentaires, etc. Ils permettent en outre de favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail, en créant des liens directs et continus entre les actifs et les étudiants.

Ces réseaux doivent être mis en place et exploités pendant que les étudiants sont encore à l'Université, et non après leur départ.

L'Université Pierre et Marie Curie a ainsi mis en place des étudiants "ambassadeurs" de la marque UMPC. La Manu met en œuvre des actions de mise en relation des étudiants avec le monde professionnel.

- valoriser l'implication des étudiants

Les universités devraient enfin faire appel aux talents et expériences des étudiants, par exemple en valorisant leurs engagements associatifs, ou en leur proposant de prendre en charge des projets bénéfiques à l'ensemble de l'Université (emplois locaux, gestion des bibliothèques, etc.).

¹⁵ OCDE, *US Academic Libraries, Today's Learning Commons Model*, 2008

¹⁶ "Parce qu'elles se situent au croisement de la recherche, de l'éducation et de l'innovation, les universités détiennent, à bien des égards, la clé de l'économie et de la société de la connaissance". Communication de la commission européenne, *Le rôle des universités dans l'Europe de la Connaissance*, COM(2003) 58 final

4. Reconnaître la mobilité, comme facteur déterminant de l'attractivité des universités françaises.

Une plus grande ouverture internationale signifie pour les universités françaises et européennes une plus grande concurrence avec les universités dans le monde, ce qui représente un gage de qualité de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs l'argument démographique plaide pour adapter le système d'enseignement supérieur à développer la mobilité, non seulement pour les étudiants européens, mais également pour les talents issus des pays tiers.

Un objectif en terme de mobilité étudiante a été fixé lors du sommet de Louvain en 2009. La France et ses partenaires se proposent d'atteindre **20% d'étudiants ayant effectué un séjour de mobilité au cours de leurs études à l'horizon 2020**. Il faut savoir qu'en 2009, on compte en France seulement 9% étudiants ayant effectué ce type de mobilité.

a. Afin d'atteindre cet objectif, des mesures doivent être mises en place :

- **Doubler le nombre d'heures d'enseignement des langues à l'université** afin d'atteindre un niveau C1 du cadre européen commun de référence pour les langues dans une première langue vivante et le niveau B2 dans une seconde langue vivante en fin de licence. En effet, le faible niveau de connaissance des langues étrangères à l'université est un obstacle majeur à la mobilité étudiante. S'assurer la maîtrise de deux langues vivantes, doit être un objectif au niveau de la licence.
- Afin de susciter le désir de mobilité, il faut parallèlement au renforcement des cours de langue, permettre **l'apprentissage dans un environnement multilinguistique**. A cette fin, il serait utile de développer une offre de cours en langue étrangère, accessible comme enseignements d'ouverture à tous les étudiants, même ceux qui ne suivent pas un cursus en langue (FLE, LEA...). Cet environnement peut être aussi créé par la présence d'étudiants étrangers dans l'université.
- Faire une large **campagne de communication autour des avantages de la mobilité**, et ainsi renverser l'image peu crédible de type : « auberge espagnole ». La formation et la sensibilisation des enseignants et encadrants dès le collège doivent être menées, par le développement de la formation de tous les enseignants.
- Sur le modèle des grandes écoles, il serait fortement souhaitable d'intégrer **une période de mobilité obligatoire** dans le parcours universitaire des étudiants. Il serait aussi possible d'intégrer **le taux de mobilité des étudiants, comme indicateur de performance des universités**, et ainsi de conditionner certains financements au respect d'un tel objectif.
- Enfin il conviendrait de mieux évaluer **l'impact de la mobilité sur les résultats académiques, les débouchés professionnels, (ou de rémunération)** mais aussi évaluer l'intérêt perçu par les étudiants partis en mobilité.

b. L'attractivité internationale des universités passe aussi par d'autres mesures facilitatrices de la mobilité.

- Les universités doivent devenir attractive auprès des étudiants et chercheurs étrangers. Dans ce but, il convient de faciliter **l'octroi de visas pour les étudiants, mais aussi pour les chercheurs**.

- Les enseignants et chercheurs devraient pouvoir accomplir un séjour de mobilité, en les incitant par des bourses.
- Il serait souhaitable aussi d'inciter l'ouverture d'antennes des universités françaises à l'étranger.

Développer la concurrence, stimuler l'innovation

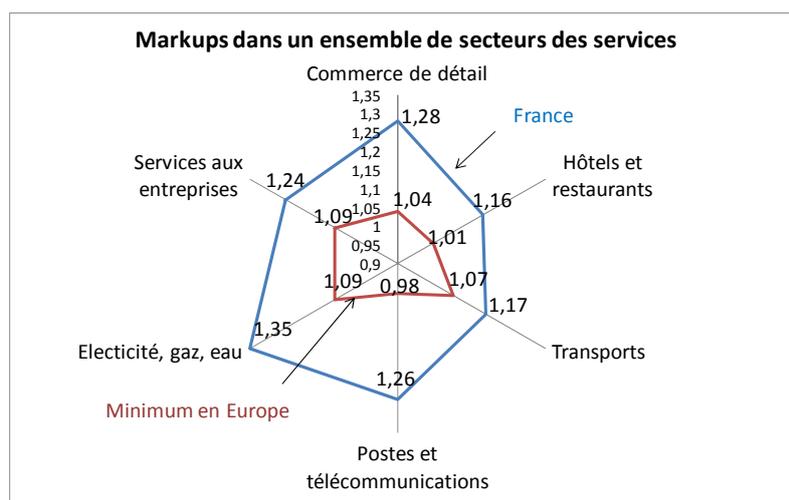
⇒ Pourquoi faut-il agir ?

Si de nombreuses réformes ont été menées, certaines inefficacités demeurent dans le domaine de la concurrence et dans la promotion de l'innovation.

- La concurrence constitue un levier privilégié pour stimuler l'innovation tout en améliorant l'emploi et le pouvoir d'achat

Les réformes du fonctionnement concurrentiel de l'économie constituent un enjeu fondamental pour garantir la croissance à long terme. L'accroissement de la concurrence sur les marchés des biens et services améliore le pouvoir d'achat des ménages et diminue les coûts des entreprises clientes, via la diminution des rentes et des prix des entreprises. Parallèlement, l'innovation est stimulée, via l'entrée sur le marché et le développement de nouveaux acteurs et de nouvelles technologies. De même, la création d'emploi est favorisée avec l'arrivée de nouveaux acteurs. Enfin, ces réformes sont à coût budgétaire nul (en l'absence d'indemnisation des perdants), dans un contexte où l'impératif d'assainissement des finances publiques fournit peu de marges de manœuvre.

Or, de nombreux secteurs demeurent insuffisamment concurrentiels en France, en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE. La concurrence est particulièrement peu animée dans certains services comme le commerce de détail, les télécommunications ou l'hôtellerie, comme l'illustre le graphique suivant :

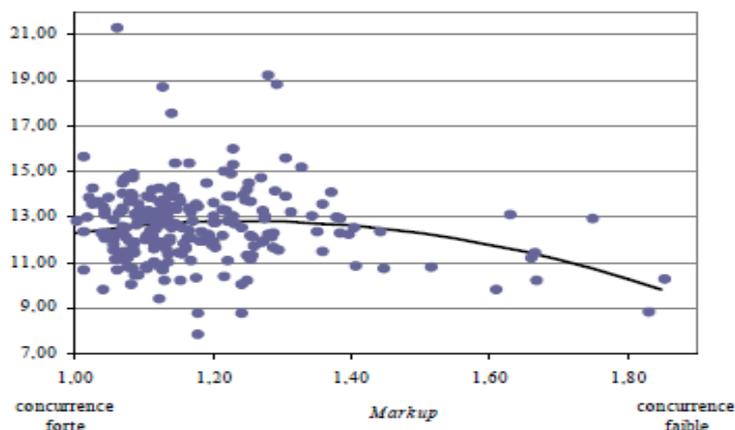


Lecture: $\text{markup} = \text{prix de vente} / \text{prix de revient}$ (plus le mark-up est proche de 1, plus le secteur est concurrentiel).

Source : « La concurrence favorise-t-elle les gains de productivité ? Une analyse sectorielle dans les pays de l'OCDE », *Economie et Statistique* (2008)

L'animation concurrentielle de ces secteurs apparaît d'autant plus cruciale pour la croissance et l'efficacité de notre économie que l'impact positif d'une intensification de la concurrence sur la productivité et l'innovation se manifeste avec le plus de force dans les secteurs où les rentes sont initialement les plus importantes (cf. graphique ci-dessous). Il conviendrait donc de faire prioritairement porter l'effort d'ouverture sur ces secteurs (commerce de détail, téléphonie mobile, professions réglementées...).

Relation entre gains de productivité et markup



Source : « La concurrence favorise-t-elle les gains de productivité ? Une analyse sectorielle dans les pays de l'OCDE », *Economie et Statistique* (2008)

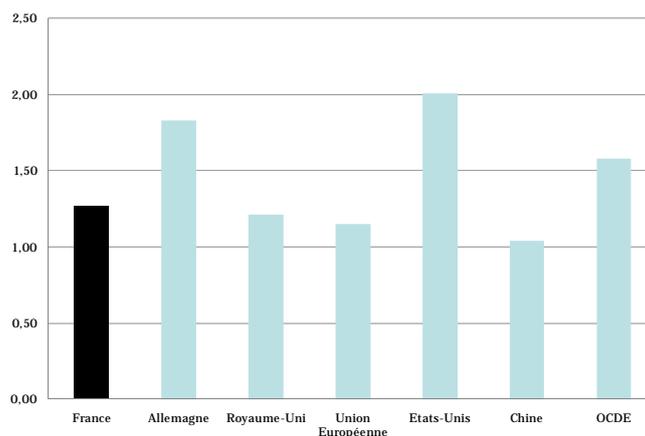
Si les réformes entreprises depuis deux ans ont pu mettre en œuvre de nombreuses propositions du premier rapport (création de l'Autorité de la concurrence, négociabilité des conditions de vente entre fournisseurs et distributeurs, entrée d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile, suppression par la LME des restrictions à l'implantation des hôtels...), d'autres propositions ont été insuffisamment reprises (par exemple, la LME n'a introduit qu'un assouplissement de la loi Raffarin sur l'urbanisme commercial et non sa suppression, recommandée par la Commission dans le premier rapport) ou sont restées lettre morte (ouverture des professions réglementées, introduction d'actions de groupe en droit français).

- L'innovation souffre encore de handicaps structurels pour pouvoir libérer le potentiel de croissance.

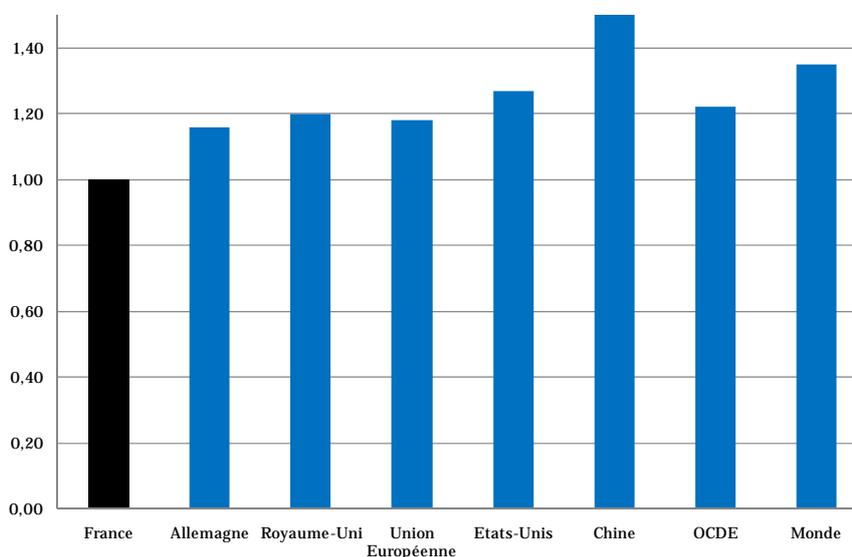
Alors que la production se déplace dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre, la valeur des entreprises dans les pays développés repose de plus en plus sur l'innovation, qui permet de sortir « par le haut » de la compétition internationale en repoussant la frontière technologique et en trouvant dans ses propres capacités de créativité les sources de la croissance à moyen terme.

La France est cependant marquée par un effort d'innovation privé inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, et en particulier par rapport aux Etats-Unis et à l'Allemagne. La part de la R&D des entreprises françaises sur le PIB progressent en outre moins rapidement que dans les autres pays de l'OCDE (cf. graphiques ci-dessous).

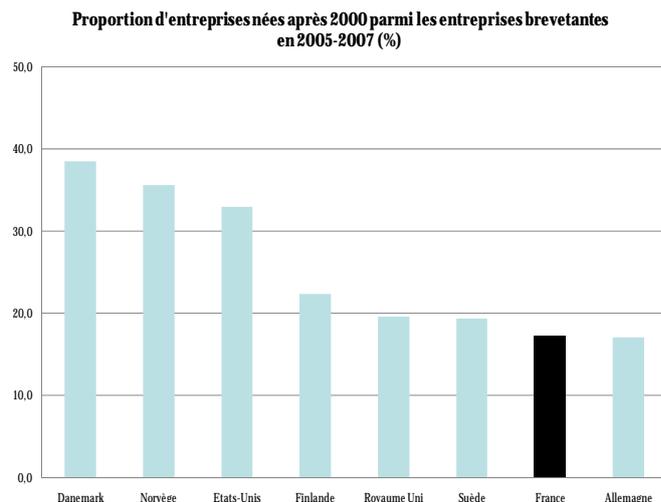
*Dépenses de R&D des entreprises rapportées au PIB
2008 (source : OCDE)*



*Progression des dépenses de R&D des entreprises 2002-2008
(indice 2002 = 1 ; indice 2008 Chine = 3,5) ; source : OCDE*



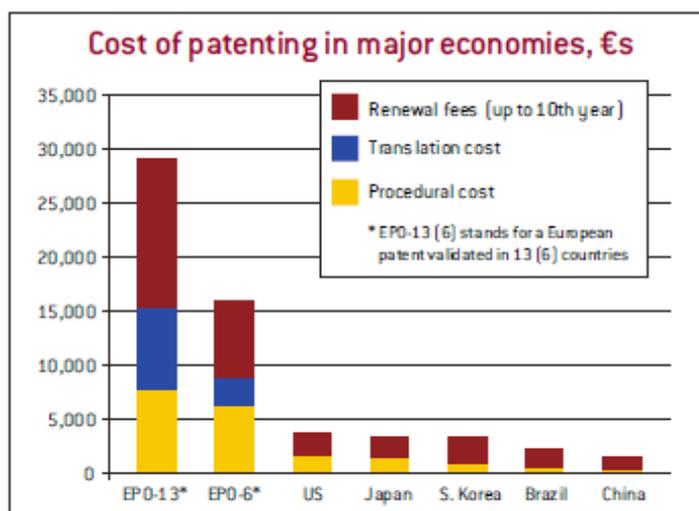
Parallèlement, l'innovation en France semble moins provenir de jeunes entreprises que dans les pays scandinaves et anglo-saxons. Or, un **tissu de jeunes entreprises innovantes** apparaît comme un facteur déterminant d'adaptabilité de l'effort d'innovation vers les nouveaux secteurs porteurs (biotechnologies, nanotechnologies, etc.). Le poids important en France de la R&D dans les secteurs traditionnels (automobile, énergie...), parmi lesquels on compte de nombreuses grandes entreprises, pourrait alors découler d'une insuffisante vitalité de l'entrepreneuriat dans les secteurs de pointe.



		quantité d'innovation	
		beaucoup d'innovation	peu d'innovation
Orientation vers des secteurs...	...nouveaux	Etats-Unis	Royaume-Uni
	... traditionnels	Allemagne	France

Plusieurs facteurs d'explication peuvent être avancés :

- il existe des obstacles importants pour l'accès des TPE et PME innovantes au financement : ces entreprises pâtissent d'une pénurie de capital-risque et ne peuvent terminer leur croissance avant d'être vendues à des grands groupes ;
- des groupements sectoriels d'entreprises en place ferment les accès à certains marchés pour les entreprises nouvelles ;
- la recherche publique, source normale des percées technologiques, et l'université sont trop peu ouvertes aux demandes de l'économie et de la société et la gestion de leurs ressources insuffisamment souple. Les synergies existant dans certains pays entre universités, centres de recherche et PME innovantes pourraient être davantage développées en France ;
- le système du brevet européen¹⁷ présente à l'heure actuelle deux défauts majeurs, susceptibles de réduire l'incitation à innover, notamment pour les PME : son manque de sécurité juridique, et son coût excessif malgré l'application de l'accord de Londres qui réduit les frais de traduction. Actuellement, le coût d'un brevet pour 10 ans valable sur l'ensemble de l'Union Européenne est 20 fois supérieur à ce qu'il serait aux Etats-Unis.



Source: Bruegel based on van Pottelsberghe and Mejer (2008) and van Pottelsberghe and François (2009). Figures refer to 2008.

¹⁷ Il concerne aujourd'hui 34 Etats et coexiste avec les régimes nationaux. Né de la Convention sur le Brevet Européen (CBE, 1973) et délivré par l'Office Européen des Brevets (OEB, organisme non communautaire dont le siège est à Munich), le brevet européen peut protéger un inventeur dans autant de pays qu'il le souhaite parmi les 34 Etats parties à la Convention. Au terme d'une procédure d'attribution unitaire commune à tous les pays, le brevet européen éclate cependant in fine en un faisceau de brevets nationaux, contrefaçon et validité étant, le cas échéant, jugés par les tribunaux nationaux des pays concernés.

Les efforts ont cependant été importants dans les années récentes pour répondre à certaines de ces faiblesses. En particulier, l'effort d'innovation a été fortement encouragé depuis la publication du premier rapport par le triplement du crédit d'impôt recherche (CIR) et la pérennisation de son remboursement anticipé pour les PME, ce qui en fait l'un des dispositifs d'incitation à la R&D privée les plus avantageux au monde. De même, les pôles de compétitivité financés par l'emprunt national ont vocation à encourager le développement de synergies entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'entrepreneuriat innovant. Enfin, la création de l'Agence Nationale de la Recherche, de l'AERES (structure d'évaluation) et loi de réforme de l'université permettent à la recherche publique d'évoluer vers un modèle plus flexible et plus ouvert. Ces mesures mettront toutefois du temps à produire leurs effets en termes de gains de productivité.

⇒ Quelles propositions ?

De nouvelles pistes de réformes pourraient être engagées à la fois pour développer la concurrence et stimuler l'innovation.

1. Approfondir la concurrence

a) Intégrer l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme

La LME a ouvert une brèche dans le système de réglementation de l'urbanisme commercial issu de la loi Raffarin. Néanmoins, une partie seulement du chemin a été fait. On peut en effet regretter le maintien d'un régime d'autorisation spécifique, même avec un seuil plus haut et même si les critères de cette autorisation étaient limités à des critères urbanistiques. De plus, on y trouve de multiples exemptions au relèvement du seuil nécessaire pour les autorisations à 1000m².

Ce régime n'est donc pas satisfaisant sur le plan économique car on ne peut en attendre les pleins bénéfices d'une suppression du régime de la loi Raffarin. Il n'est pas non plus satisfaisant sur le plan du droit européen. Le système de la loi Raffarin, avec la présence de concurrents dans les commissions départementales d'équipement commercial et de critères économiques pour les autorisations, contrevient directement aux articles 14-5 et 14-6 de la directive « Services ». Mais le système instauré par la LME, s'il règle ces problèmes, est toujours susceptible d'un recours car il est difficile de justifier les raisons impérieuses d'intérêt général qui justifient de maintenir un régime d'autorisation spécifique fondé sur des critères purement urbanistiques, alors même que des documents d'urbanisme (PLU, SCOT) existent déjà par ailleurs.

La Commission propose par conséquent, reprenant une décision du premier rapport, une **intégration de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme, pour ne laisser que le contrôle des maires au moment de l'attribution des permis de construire**. Cette intégration reviendrait à la suppression des régimes d'autorisation existants. Cette suppression permettrait de faciliter l'entrée de nouvelles surfaces commerciales et d'intensifier la concurrence entre distributeurs dans les zones de chalandises. Elle devrait également s'accompagner d'une possibilité de saisine pour avis des services économiques déconcentrés par les maires, les associations agréées de consommateurs et le préfet sur les documents d'urbanisme, afin d'en vérifier la compatibilité avec le principe de liberté du commerce.

b) Ouvrir les professions réglementées

De nombreuses professions juridiques sont soumises à un cadre réglementaire excessivement contraignant et sont en particulier marquées par d'importantes **barrières à l'entrée** prenant la forme de **numerus clausus** de droit ou de fait. Sans abaisser les exigences de qualifications et de moralité, la suppression du contingentement des offices notariaux, couplée à la transformation des tarifs fixés en tarifs plafonds, constituerait la

réforme la plus importante dans ce secteur, compte tenu de la fréquence et de la variété des recours à leurs services, de l'emploi dans les offices (56 000) et de l'impact potentiel sur le fonctionnement du marché du logement. Ces mesures devraient être élargies aux huissiers de justice et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, et devraient améliorer l'accès des citoyens au droit tout en assurant le développement de ces professions.

L'ouverture devrait également porter sur deux autres professions, au bénéfice de l'emploi peu qualifié : les taxis et les débitants de boissons titulaires d'une licence IV. L'activité des taxis est entravée par un système de licence qui se traduit par une demande non satisfaite, particulièrement en région parisienne. Si la suppression du système de licences apparaît comme une solution de premier rang, le développement de la petite remise, véhicules ne pouvant circuler à la recherche de clients, ni porter de signe distinctif, limiterait la pénurie observée. L'activité des débitants de boissons est contrainte par l'interdiction de créer de nouvelles licences IV et de transférer ces licences d'une région à une autre. Or, l'objectif de santé publique qui préside à cette réglementation serait plus efficacement servi par une politique fiscale appropriée, qui présenterait l'avantage de porter sur l'ensemble de la consommation d'alcool sur le territoire.

Ces mesures concernant les professions réglementées apparaissent cependant comme les plus délicates à mettre en œuvre, compte tenu des rentes existantes, et seraient potentiellement coûteuses pour les finances publiques, si elles s'accompagnaient d'une indemnisation des professionnels en place. Le cas échéant, un relèvement progressif des *numerus clausus* pourrait alors être privilégié.

c) Améliorer l'acceptabilité de la concurrence et diminuant les coûts de sortie

Le réflexe du changement de fournisseur commence à jouer dans certains secteurs où la concurrence est visible et où son jeu a été organisé : dans la téléphonie, la portabilité du numéro a permis de lever l'un des coûts non monétaires principaux que constituait l'obligation d'informer tous ses correspondants du changement de numéro. En outre, les différences de couverture entre réseaux ou la différenciation des offres commerciales (plutôt que tarifaires d'ailleurs) est assez visible et lisible pour les consommateurs.

En revanche, dans des secteurs tels que la fourniture d'énergie (avec l'image favorable d'entreprise de service public dont bénéficient encore EDF et GDF, ainsi que le maintien des tarifs réglementés), le gain éventuel en qualité de service ou en tarif ne paraît pas suffisamment évident pour que beaucoup de clients individuels s'y soient prêtés. De la même façon, dans le secteur bancaire, c'est en général à l'occasion de gros événements financiers (tels qu'un prêt immobilier) que les clients changent de banque, plutôt qu'à la suite de la publication des barèmes annuels de tarifs que la presse magazine publie parfois. L'obligation de publication (imposée par un texte européen) du détail des frais bancaires subis annuellement pourrait influencer sur cet état de fait ; elle reste cependant partielle (il est ainsi impossible d'avoir un compte courant sans chéquier, ni de connaître ce qu'un chéquier coûte dans l'ensemble des frais bancaires). En tout état de cause le caractère très élevé des *switching costs* (selon l'UFC Que Choisir cité en atelier : le coût d'un changement d'établissement bancaire irait de 400 à 1400 euros - le bas de la fourchette étant en soi considérable) reste dissuasif à faire jouer la concurrence entre réseaux bancaires, alors même que la structure du marché n'est pas forcément anticoncurrentielle.

Cette difficulté à faire jouer la concurrence pour les consommateurs individuels se retrouve également chez les PME. Le rapport Cruikshank réalisé pour le Trésor britannique en 1999/2000 avait ainsi identifié une identité de structure de comportement des PME et des consommateurs individuels sur les marchés des services bancaires et du crédit.

L'accent de la réforme est donc à mettre sur les **gains qu'il peut y avoir à changer de fournisseur** (alors qu'aujourd'hui il y a peu de confiance sur le fait qu'il y ait une différence de qualité de service ou de frais encourus ; cela passe notamment par meilleure transparence et comparabilité des frais réels offerts par un opérateur, et par un *enforcement* efficace, en droit de la concurrence et de la consommation notamment, la confiance du consommateur tient largement à l'existence d'un contrôle public) et sur l'organisation de ce changement pour diminuer les coûts de transition : portabilité des comptes bancaires à l'instar de la téléphonie, obligation de proposer des offres « nues » (sans terminal) sans durée d'engagement dans la téléphonie mobile...

d) Renforcer l'activité réglementaire de l'Etat en matière de concurrence

La création d'une autorité de la concurrence unique et compétente pour l'ensemble des volets de l'application du droit de la concurrence n'a finalement pas suscité les difficultés attendues : le terrain avait été largement préparé par celui qui avait entouré la loi sur les nouvelles régulations économiques en 2001 (notamment à l'instigation du président de la commissions des affaires économiques du Sénat) et par l'effort majeur de modernisation mis en œuvre au début de son mandat par le président Lasserre, avec la réduction des délais de procédure qui s'en est suivie (et la disparition de la gestion des dossiers par la prescription).

L'accent mis sur l'application du droit de la concurrence a cependant partiellement occulté le fait que la loi LME (à la différence des textes ayant créé d'autres autorités administratives indépendantes, notamment dans le secteur financier) n'a pas traité la question de l'**attribution de la politique réglementaire**, dans ses deux composantes : négociation des textes vis-à-vis de la Commission européenne (et participation aux réunions qu'elle organise), compétence pour la définition de mesures de régulation sectorielle

L'autorité de concurrence remplit son rôle avec efficacité. Elle a par ailleurs déjà travaillé sur des sujets qui rejoignent les aspects pratiques de la concurrence : cartel des banques dans le secteur du crédit immobilier aux particuliers en septembre 2000 (plus d'un milliard de francs d'amendes à neuf réseaux bancaires, cartel de la téléphonie mobile sanctionné en 2007. De même, les procédures d'infraction en cours d'examen par la Cour de justice à Luxembourg (condition de nationalité pour l'exercice de l'activité de notaire, restrictions à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale, entrée en vigueur de la directive services...) obligeront à un dialogue avec les pouvoirs publics sur les suites de ces arrêts (probablement négatives). De ce point de vue, l'application du droit joue un rôle d'impulsion dans l'action des pouvoirs publics.

Cependant, cette impulsion doit nécessairement être complétée d'une action réglementaire, car toutes les viscosités de marché ne sont pas qualifiables de pratiques anticoncurrentielles ou d'infraction au marché intérieur.

A ce titre, il est important de **ré-identifier une fonction réglementaire**, qui ne soit pas constitutive de nouvelles barrières, au sein de l'Etat. Cette fonction n'est aujourd'hui pas suffisamment identifiée au sein du ministère de l'économie.

Par ailleurs, les **corps d'enquête locaux** (notamment pour la répression des fraudes) doivent avoir une visibilité maintenue, qui se traduise par des sanctions des entreprises. Il s'agit d'une condition essentielle de la crédibilité de l'action des pouvoirs publics. Cette présence est cependant en fort risque de dilution à la suite de l'intégration, dans le cadre de la révision de l'organisation au plan local, des corps de contrôle de la CCRF sous l'autorité directe des préfets, et non des services économiques déconcentrés, au sein des directions de la protection des populations. La technicité de ces métiers risque donc d'être perdue.

2. Mieux valoriser le capital immatériel du savoir et des idées

a) Diminuer le coût des brevets, en particulier en réalisant le brevet communautaire

Actuellement, le coût d'un brevet pour 10 ans valable sur l'ensemble de l'Union Européenne est 20 fois supérieur à ce qu'il serait aux Etats-Unis. Le système du brevet communautaire supprimerait, par rapport au système actuel, la duplication de certains coûts administratifs (tels que les taxes de maintien dont doit aujourd'hui s'acquitter le titulaire du brevet dans chaque pays où s'applique la protection), et des éventuels frais de procédures judiciaires lorsque de telles procédures sont engagées dans plusieurs pays¹⁸. On peut en particulier supposer que les taxes communautaires seraient d'un montant inférieur à la somme des actuelles taxes nationales auxquelles elles se substitueraient, dans la mesure où les tâches ne seraient plus dupliquées.

S'agissant du régime linguistique du brevet communautaire, et donc des frais de traductions que nécessiteraient ce système, il conviendrait sans doute de n'exiger aucune traduction, pourvu que la demande de brevet communautaire soit déposée dans l'une des 23 langues officielle de l'UE et qu'elle soit disponible en anglais (le coût de traduction par brevet serait soit nul si la demande est déposée en anglais, soit égal au coût de traduction du brevet en anglais).

Une proposition alternative consisterait à n'exiger la traduction des revendications que dans les trois langues officielles de l'OEB.

b) Mieux valoriser les brevets *via* le développement du marché de la propriété intellectuelle

Le modèle d'innovation dominant a longtemps été caractérisé par une activité de recherche menée au sein de grandes entreprises et dans quelques pays développés. Les modèles d'innovation sont depuis une dizaine d'année plus ouverts, plus distribués et plus globalisés, ce qui se traduit notamment par le recours croissant à des brevets externes à la firme, par un plus grand rôle des PME dans le processus d'innovation et par l'arrivée de nouveaux grands acteurs comme la Chine et l'Inde. La complexification des technologies s'est également traduite par la nécessité de combiner toujours davantage de brevets pour développer des produits.

Ces transformations ont entraîné l'émergence d'un marché mondial de la propriété intellectuelle. Elles impliquent un échange croissant de brevets et de licences sur les brevets.

Ces échanges de brevets se réalisent dans un marché caractérisé par une information limitée, ce qui se traduit par des difficultés à évaluer la valeur de marché d'une invention ainsi qu'à identifier les partenaires potentiels pour les offreurs et demandeurs de brevets. Ces difficultés informationnelles ont pour conséquence une incertitude forte autour des transactions, qui se traduit par des négociations difficiles et des contrats complexes. Il en résulte des coûts de transaction élevés.

¹⁸ Ces procédures sont en fait peu fréquentes.

Afin de répondre au besoin croissant d'échanges de brevets et de réduire les coûts de transactions, différents opérateurs et institutions sont apparus ou se sont développés¹⁹ :

- *les opérateurs de soutien à la gestion de la propriété intellectuelle* : il s'agit de cabinets de conseil spécialisés en conseil stratégique dans l'acquisition et la vente de brevets ainsi que dans l'identification de niches non protégées par des brevets de firmes concurrentes :
- *les opérateurs spécialisés dans l'échange de propriété intellectuelle* : les intermédiaires (*brokers*), les plateformes de marché électronique, les organisateurs d'enchères de brevets. A l'initiative de la société Ocean Tomo, une bourse d'échange de brevets devrait également voir le jour à Chicago début 2010 (*Intellectual Property Exchange, IPX*).
- *les opérateurs spécialisés dans l'agrégation de brevets* : ils visent notamment à constituer des ensembles technologiques cohérents (*patent pools*, fonds de brevets).

Le développement des nouveaux opérateurs, notamment ceux spécialisés dans les échanges de brevets et dans l'agrégation de brevets, a surtout été observé aux Etats-Unis. Il conviendrait de combler le retard de la France vis-à-vis des Etats-Unis dans le domaine des marchés de la connaissance, en favorisant la création d'un marché de valorisation de la connaissance dans la mesure où les acteurs privés ne sont pas incités à prendre une initiative de portée générale (de forts effets externes sont associés à la valorisation de la propriété intellectuelle) et où la valorisation de la recherche publique est peu performante.

Il s'agit, de ce fait, de favoriser une utilisation offensive des brevets en encourageant leur valorisation et leur diffusion via des fonds et des marchés de brevets. Cela favoriserait une valorisation marchande des brevets, qui donnerait davantage d'incitations à développer des brevets utiles et innovants et qui faciliterait la diffusion des innovations en valorisant et explicitant leurs éventuelles complémentarités.

¹⁹ Le développement des nouveaux opérateurs, notamment ceux spécialisés dans les échanges de brevets et dans l'agrégation de brevets, a surtout été observé aux Etats-Unis.