© Geralt / Pixabay

DOSSIER

Investir dans l'éducation dès aujourd'hui pour demain

Réalisé par Dominique Bruneau, Aline Noël, Pierre-Marie Rochard et Alexis Torchet.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur la nécessité de dépenser plus pour l'École – sans pour autant annoncer pour qui, pour quoi et surtout comment.

Or de vraies discussions sont à mener sur les choix et la nature des dépenses, les modalités de leur financement, l'évaluation des mesures prises.

La prochaine campagne électorale doit être l'occasion de débattre sérieusement de ce que notre pays veut investir dans son système d'éducation, de formation et de recherche, et sur la manière de le faire.

Politiques publiques
Un arbitrage rémunération/ emploi

© TBIT / Pixabay

Pour un niveau de budget donné, le choix peut être de valoriser le recrutement et l'emploi ou d'améliorer les rémunérations. L'expérience française des quarante dernières années doit inviter à la plus grande prudence.

La hausse de la dépense intérieure d'éducation (DIE) du début des années 80 et d'une bonne partie des années 90 n'a pas empêché l'érosion des rémunérations des enseignants, malgré la revalorisation des professeurs des écoles[1]. Cette hausse de la DIE s'explique essentiellement par les nombreuses créations de postes, priorité de la période (ministères Jospin, Bayrou, Allègre...).

L'analyse dominante des années 2002–2012 est celle de fonctionnaires (et de profs en particulier) trop nombreux et pas assez payés... Cela se traduit par le dogme du « non remplacement d'un fonctionnaire sur deux » et le crédo du « travailler plus pour gagner plus », avec la défiscalisation des heures supplémentaires.

Les années Hollande, marquées par les urgences de recrutement, ont justifié les 50 000 postes créés en 2012 pour réparer à court terme les dégâts, mais sans garantir le « profil » des nouveaux profs.

Ces coups de volants brutaux ont été préjudiciables en matière de stabilité et de lisibilité des politiques éducatives. Ils ont dégradé la confiance des agents comme des usagers dans l'institution scolaire, et plus largement ont nui aux résultats du système éducatif[2].

La cohérence des politiques publiques doit être interrogée dans la durée en considérant les objectifs partagés et les politiques RH, en particulier de recrutement. • P.-M. R.

[1] *Cf.* Entretien de Bernard Schwengler dans *Profession Éducation* n° 280 : http://urlr.me/53jvQ
[2] Lire l'entretien d'Éric Charbonnier ci-dessous.

Pour le Sgen-CFDT, l'enjeu est de quitter l'approche traditionnelle comptable de la « dépense » publique en matière d'éducation, réduite à un simple « cout », pour assumer une approche pensée comme un « investissement », résolument tournée vers l'avenir.

DÉPENSER POUR L'ÉCOLE ? DE QUOI PARLE-T-ON ?

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est l'ensemble des dépenses faites par des opérateurs publics ou privés en matière éducative. Qu'elle soit exprimée en milliards d'euros ou rapportée en pourcentage de richesse produite (PIB), elle mesure efficacement les évolutions par pays, mais aussi entre les pays.

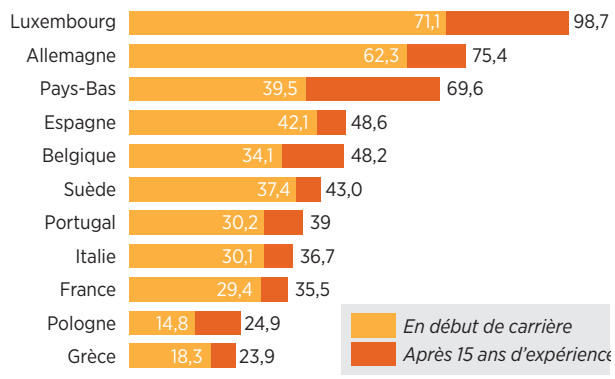
Depuis le milieu des années 90, force est de constater une baisse continue en France – de 7,7 % en 1995 à 6,7 % en 2020 – de la part de la richesse consacrée à l'éducation – entendue de l'école à l'université –. Phénomène absent de nombreux pays de l'OCDE pourtant pas nécessairement « plus riches » que la France.

Différents acteurs interviennent dans cette dépense. Depuis vingt-cinq ans, si la part de l'État (ministères) s'est réduite, celle des collectivités territoriales d'une part et celle du secteur privé d'autre part, assumées de fait par les familles avec une hausse des frais de scolarité, se sont accrues. Budgétairement, nous assistons donc à un désengagement de l'État. Ainsi d'une commune à l'autre, la dotation des communes en direction des écoles peut varier de 30 € à 400 € par enfant et par an. De tels écarts, de plus de 1 à 10, interrogent la supposée égalité républicaine. À y regarder de plus près, ces évolutions participent donc d'une fragilité du système français d'éducation en matière d'équité, qui se traduit par un creusement des inégalités, toutes réalités que dénonce l'OCDE.

UN EFFET CISEAU

Le nombre cumulé d'élèves et d'étudiants a augmenté de plus de 500 000 en vingt ans. L'« effet ciseau », entre une hausse du nombre d'élèves et d'étudiants d'un côté et une baisse de la part de la richesse consacrée à l'éducation de l'autre, est aujourd'hui bien identifié et

Salaire brut annuel moyen d'un·e enseignant·e du secondaire (collège) en 2019, en milliers d'euros.



Source : OCDE

© Gerald / Pixabay

À QUELLES CONDITIONS, LA DÉPENSE PUBLIQUE SERA-T-ELLE UTILE, C'EST-À-DIRE EFFICACE EN MATIÈRE DE RÉSULTATS ET JUSTE EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ?

largement commenté. La France a fait le choix de la massification de l'enseignement sans l'assumer en allouant les moyens supplémentaires suffisants. Aujourd'hui, la société française doit clairement s'interroger sur le budget qu'elle veut consacrer à l'éducation et à la formation de ses enfants et de ses jeunes, ce qui exige, en creux, de dire explicitement quels seraient les secteurs ou les domaines moins prioritaires.

RÉCONCILIER LA NATION AVEC SON ÉCOLE

Nous nous retrouvons ainsi confrontés à une triple difficulté : la baisse de la part de la richesse nationale consacrée à l'éducation, le choix d'une politique de massification non assumé financièrement et une nature de la dépense qui induit des résultats moins « justes » ou moins « efficients » qu'ailleurs.

À quelles conditions, la dépense publique sera-t-elle utile, c'est-à-dire efficace en matière de résultats et juste en matière de réduction des inégalités ? C'est le double enjeu de l'évaluation des politiques publiques et de la campagne électorale qui s'annonce.

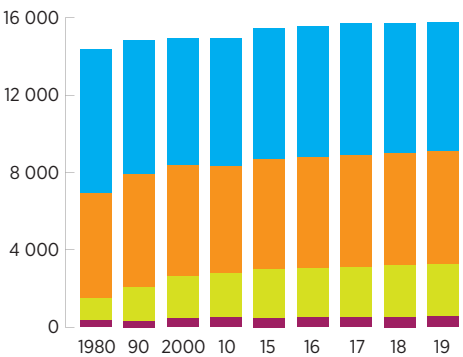
DES ÉLÉMENTS DE PAYSAGE ET DES LEVIERS D'ACTION

L'importance du diplôme et la prégnance de la formation initiale ; le débat autour de la méritocratie et de l'égalité des chances ; les insuffisances de la formation tout au long de la vie ; une conception encore trop classique de l'évaluation sont quelques-uns des aspects qui pèsent lourdement sur l'image que les citoyens ont aujourd'hui de l'École.

Un des enjeux actuels est de faire de l'École une question de société, non par clientélisme, mais comme un enjeu collectif partagé – et c'est bien le rôle des politiques d'en dessiner les contours et celui de la démocratie de l'interroger et de l'approuver.

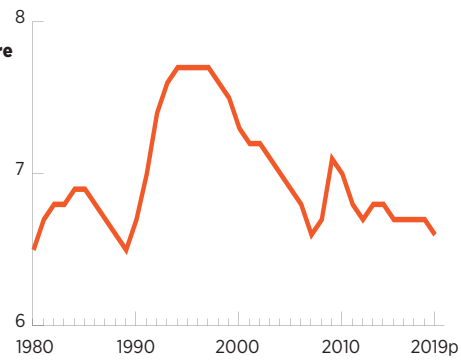
Or si l'École – et donc par association ses personnels – est source de ressentiments chez une majorité d'anciens élèves, même parmi ceux qui ont plutôt réussi, les freins à investir dans cette école souvent blessante sont importants. Ce qui semble évident pour les personnels de santé, ne va donc pas de soi pour les personnels éducatifs. L'enjeu est donc déjà de ●●●

Évolution des effectifs des élèves et des édudiant·e·s (en bleu, premier degré ; en orange, second degré ; en vert, enseignement supérieur ; en violet, autres).



Source : Depp ; SIES.

Évolution de la part de la dépense intérieure d'éducation (DIE) dans le PIB (en %).



Source : MENJS-Mesri-Depp

© StartupStockPhotos / Pixabay

réconcilier la société avec son École, son service public d'éducation et de formation et les personnels qui la font vivre.

Les disparités européennes sont cruelles pour la France où, par exemple, les personnels enseignants sont mal rémunérés, en particulier en début de carrière. Mais les inégalités sont aussi criantes entre ce qui est dépensé pour le premier et pour le second degré. Des mesures de rééquilibrage de dépense par élève et de rémunération des personnels, dont nous n'avons vu que les amorces, sont indispensables. Beaucoup reste à faire, et tout n'est pas question de budget. Des mesures plus systémiques seront nécessaires. Pendant combien de temps encore, la France restera-t-elle, par exemple, le seul pays sans statut de directeur d'école ?

Investir dans le capital humain, c'est reconnaitre l'importance de l'ensemble des connaissances, aptitudes, expériences, qualités accumulées individuellement et collectivement. Il s'agit donc aussi d'un investissement en matière de cohésion sociale. Choisir dès maintenant d'investir dans l'éducation et la formation, c'est développer les « capabilités » au sens de l'économiste Amartya Sen. Se faisant, c'est rendre possible une plus juste et plus sereine distribution des positions sociales. C'est le défi démocratique auquel nous sommes collectivement confrontés dans les mois qui viennent. ● P.-M. R.

Éric Charbonnier

"À l'OCDE, nous disons que tout n'est pas question d'argent quand on parle d'investissements pour la performance d'un pays. Il faut aussi trouver les bons leviers."

Que retenir des évolutions de l'investissement dans l'éducation depuis quarante ans ?

● En France, la période 1980-2000 a été assez faste alors qu'ensuite, la dépense d'éducation a progressé très lentement. Contrecoup de la crise financière de 2008, en 2010 il y a un arrêt qui s'est traduit, par exemple, par le gel des salaires dans de nombreux pays de l'OCDE, voire des réductions ou des coupures de salaires, par des suppressions de postes ou des licenciements. Les mesures scientifiques montrent que les effets sur la performance des élèves, et donc sur l'efficacité des systèmes d'éducation, ont été très négatifs. Aussi, à partir de 2015, la prise de conscience que l'éducation est un moteur d'égalité des chances, de croissance économique incite les pays à y réinvestir. Aujourd'hui, l'éducation est un enjeu reconnu : on a besoin de jeunes bien qualifiés et bien préparés au monde du XXIe siècle. Et ce qui a également changé en quarante ans – que la France commence à intégrer –, c'est la place à accorder aux compétences, et non au seul diplôme, pour que les jeunes accèdent à tous les métiers possibles et puissent s'y épanouir…

Quelles seraient les priorités d'un « bon »investissement ?

● À l'OCDE, nous disons que tout n'est pas question d'argent quand on parle d'investissements pour la performance d'un pays. Il faut aussi trouver les bons leviers. Ainsi la dépense d'éducation de la France représente 5,2 % de son PIB contre 4,9 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. Or la dépense par élève à l'école est de 9 % inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE et celle au lycée supérieure de 30 %. Depuis 2012, il y a une continuité de la politique éducative pour rattraper ce déséquilibre et privilégier le premier degré, car beaucoup d'inégalités scolaires apparaissent dès le plus jeune âge. D'autre part, il faut investir en direction des enseignants et la question salariale est sans doute la porte d'entrée, sachant qu'en milieu de carrière leur rémunération est environ 20 % inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Mais les revaloriser nécessite de réfléchir aussi aux moyens d'améliorer leur bienêtre au travail, et cela passe par les formations initiale et continue, aujourd'hui défaillantes.
En lien avec cette question de formation des maitres, il faut continuer à investir pour les élèves en difficulté, en remédiant au sein-même de l'École à leurs retards d'acquisition.
Enfin, si on parle d'efficience dans l'investissement, on peut dire que la France met beaucoup d'argent dans ses filières professionnelles, sans cependant changer le regard porté sur celles-ci qui scolarisent beaucoup d'enfants en échec scolaire, offrent peu d'opportunités de poursuite d'études après le lycée et dont les programmes ne sont pas toujours dispensés en alternance, élément clé pour donner une expérience en entreprise et mener à un emploi. La crise de la Covid a montré à quel point nous avons besoin de ces métiers. La France doit sortir d'un modèle d'éducation académique et élitiste hérité de Napoléon, et regarder vers ses voisins (Suisse, Allemagne, Luxembourg…) qui ont des filières professionnelles d'excellence. D'ailleurs, c'est ce qui est également reproché à la formation des maitres, trop axée sur l'académique aux détriments du pédagogique, du travail en équipe, de la gestion de classe, volets indispensables pour s'épanouir dans ce métier. Si doubler le salaire enseignant ne semble pas réaliste, il y a une véritable

opportunité dans le débat actuel pour négocier une augmentation salariale significative, accompagnée de leviers pour que le métier évolue positivement, au bénéfice aussi des élèves. C'est une stratégie gagnant-gagnant.

En quoi la pandémie a-t-elle pu changer l'approche des enjeux éducatifs ? Quelles leçons en tirer ?

Il est intéressant de comparer les stratégies des pays pour gérer cette crise. Alors qu'il y a une cohérence de toutes les politiques éducatives lors du premier confinement en décidant de fermer les écoles, à la rentrée 2020, en plein retour des vagues de Covid, les décisions diffèrent. La France fait partie des pays où il y a une volonté politique forte de garder les écoles ouvertes. D'autres pays (d'Amérique du Sud, d'Europe de l'Est, et même l'Allemagne) n'ont pas fait ce choix. Or on sait que la fermeture pose problème parce que l'école à distance n'a pas forcément la même qualité d'un pays à l'autre et parce que cela provoque du décrochage scolaire. Une des conséquences est qu'aujourd'hui tous les pays n'en sont pas au même niveau. Non seulement la crise a creusé les inégalités à l'intérieur des pays (en France où les écoles ont peu fermé, on sait que ce sont les élèves les plus défavorisés qui ont le plus fortement subi la crise) mais aussi entre les pays car les plus pauvres, qui avaient déjà le plus de difficultés en matière d'apprentissages pour leurs élèves, sont ceux qui ont fermé le plus longtemps leurs écoles. Cela signifie qu'il va falloir réfléchir en matière d'investissement mondial pour soutenir ces pays-là.

Dans ce contexte de crise, il y a eu davantage de coopération entre enseignants alors que ce n'est pas dans la culture du système d'éducation français, surtout dans le second degré. Ils se sont également mis au numérique – pas juste pour faire cours en visio, mais pour intégrer de l'innovation pédagogique dans les apprentissages. Les changements dans le fonctionnement des établissements, dont les écoles qui ont pu prendre leur responsabilité et bénéficier de beaucoup plus d'autonomie qu'à l'ordinaire, vont dans la bonne direction. La leçon à tirer est qu'il ne faudrait pas revenir aux anciennes habitudes une fois la situation redevenue normale.

Enfin, pour pouvoir vraiment partager les bonnes pratiques, il faudrait évaluer les impacts sur les apprentissages. Or la culture de l'évaluation fait défaut en France où beaucoup de réformes dans l'éducation ont été menées sans mesures scientifiques des résultats ou retours d'expérience. Montrer quand ça fonctionne bien et pourquoi, pour en faire bénéficier l'ensemble de la communauté éducative, avoir des objectifs clairement définis et une communication transparente sont indispensables pour faire progresser le système d'éducation. Le bénéfice des évaluations de CP, de 6e ou de seconde, qui sont nationales, serait par exemple plus grand si les enseignants se les appropriaient, si elles étaient discutées au niveau de l'école ou de l'établissement, partagées dans l'échange avec les parents. C'est ce qui est préconisé, mais on sait très bien que ce n'est pas ce qui se passe sur le terrain aujourd'hui parce qu'il y a un climat de défiance envers ces évaluations, une peur qu'elles soient utilisées pour sanctionner les écoles ou les établissements. C'est le rôle aussi du Conseil d'évaluation de l'École : développer la capacité éducative des acteurs de l'École, et la diffusion d'une culture d'évaluation au service de la réussite des élèves. L'évaluation fonctionne si on implique tous les acteurs, pas seulement les inspecteurs, les enseignants, mais aussi les autres personnels, les parents, les élèves. C'est ce côté inclusif qui fera qu'on aura la meilleure évaluation possible et acceptée par tous. En outre, l'enjeu d'évaluer les politiques éducatives si on le relie à la question du financement est d'autant plus impératif qu'on ne pourra pas toujours dépenser sans visibilité dans le système d'éducation, on aura besoin d'une réflexion sur l'efficacité de l'investissement. • Entretien réalisé par Aline Noël

DR

Éric Charbonnier est analyste, expert en éducation à l'Organisation de coopération et de développement économiques dans la direction de l'Éducation et des compétences.
Il participe à la publication annuelle de *Regards sur l'éducation*, dont il est l'un des rédacteurs du chapitre sur le financement des systèmes d'éducation.
Il est membre du Conseil d'évaluation de l'École.

Pour en savoir plus

• *Regards sur l'éducation*, édition 2021 et la conférence de presse du 16 septembre dernier donnée à cette occasion : **oecd.org/fr/education/regards-sur-education/**
• « L'état de l'éducation, 18 mois après le début de la pandémie », dossier spécial accompagant l'édition 2021 de *Regards sur l'éducation* : **http://url.me/TPnwc**