L'éducation n'est pas épargnée

Pierre CONCIALDI *

Tous les pays consacrent une part non négligeable de leurs ressources au financement de l'éducation. En 2011, le total des dépenses d'éducation représentait en moyenne 5,8 % du PIB [1] dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE), cette part variant assez fortement selon les pays, de 3 % environ en Roumanie à près de 8 % (7,9 %) au Danemark, la France se situant dans une position intermédiaire (6,1 %). Ces dépenses sont très largement prises en charge – à plus de 90 % – par les pouvoirs publics. À la suite de la crise financière enclenchée en 2008, la pression sur les dépenses publiques a été de plus en plus forte et, dans l'ensemble, cette tendance n'a pas épargné les dépenses publiques d'éducation. Cet article propose quelques éléments de synthèse sur les principales transformations ayant affecté les systèmes d'éducation au cours de la période récente, dans les pays de l'Union européenne ainsi qu'aux États-Unis.

Ces transformations s'inscrivent le plus souvent dans des mouvements de plus long terme et dans des contextes institutionnels spécifiques ; elles dessinent parfois aussi des mouvements contradictoires. L'impact des politiques d'austérité sur les services d'éducation ne peut donc se résumer à un message univoque même si, dans l'ensemble, il est clair que l'éducation n'a pas figuré dans les priorités des gouvernements sur la période la plus récente.

Le financement et l'organisation des systèmes d'éducation : quelques points de repère

Tous les pays imposent aujourd'hui une obligation scolaire avec des âges minimum et maximum de scolarité obligatoire. Dans la plupart des pays de l'UE, l'âge minimum se situe autour de 6 ans (parfois 5 ans, plus rarement 7 ans) et l'âge maximum autour de 16 ans, la scolarité obligatoire s'étalant sur environ une dizaine d'années. Cette obligation scolaire qui s'impose à tous les ménages ayant des enfants définit en retour, pour les pouvoirs publics, une forme d'obligation de

* Chercheur à l'IRES.

1. Sauf mention contraire, les statistiques présentées dans cet article proviennent de la base de données de l'OCDE dont une présentation annuelle est publiée dans sa série *Regards sur l'éducation*.

mettre en œuvre les moyens nécessaires pour assurer l'éducation des enfants. En ce sens, on peut dire qu'une mission de service public d'éducation s'impose à tous les gouvernements. C'est ce qui légitime, au moins en partie, le fait que ces dépenses soient très largement prises en charge par les pouvoirs publics dans tous les pays.

L'intervention des pouvoirs publics en matière d'éducation est cependant loin de se limiter aux âges de la scolarité obligatoire. Avant l'âge minimum de scolarisation, elle contribue à structurer une offre de services d'éducation et d'accueil aux jeunes enfants (EAJE) ; de même, après la fin des études secondaires, qui coïncide généralement à peu près avec l'âge maximum de scolarité obligatoire, le financement de l'enseignement supérieur est aussi assuré, à des degrés divers, par des fonds publics. La participation des pouvoirs publics au financement de l'EAJE et de l'enseignement supérieur est généralement plus faible que pour l'enseignement primaire et secondaire, le décalage étant surtout sensible pour le financement de l'enseignement supérieur où les politiques nationales sont, aussi, plus hétérogènes (tableau 1).

L'intervention des pouvoirs publics dans le financement de l'éducation reste donc massive, même pour l'enseignement non obligatoire. Deux pays font toutefois exception : aux États-Unis et au Royaume-Uni, la part du financement public est sensiblement plus faible que dans les autres pays. Ceci s'explique principalement par la faible intervention publique dans le financement de l'enseignement supérieur, les pouvoirs publics n'intervenant qu'à hauteur de 30 % (Royaume-Uni) ou 35 % (États-Unis) dans ce financement.

Tableau 1. Part du financement public dans les dépenses d'éducation selon le niveau d'enseignement en 2011

En % du total des dépenses d'éducation

	Préprimaire	Primaire et secondaire	Tertiaire/ Supérieur	Tous niveaux
Suède	100	100	90	97
Danemark	92	97	95	95
Grèce	nd	nd	nd	94
Portugal	100	100	69	93
Irlande	nd	96	80	92
Moyenne UE 21*	**87**	**94**	**79**	**89**
France	94	92	81	89
Italie	90	96	66	89
Pologne	76	94	76	87
Allemagne	80	88	85	86
Espagne	71	91	77	84
Moyenne OCDE	**82**	**91**	**69**	**84**
Pays-Bas	88	87	71	82
Royaume-Uni	77	86	30	75
États-Unis	70	92	35	68

* Moyenne des 21 pays de l'UE couverts par l'OCDE.

Les pays sont classés par ordre décroissant de la part des dépenses publiques au titre des établissements d'enseignement, tous niveaux confondus.

Note : Les dépenses privées sont calculées après transferts de fonds publics.

Source : OCDE pour tous les pays sauf la Grèce (source Eurostat, année 2005).

En revanche, les formes de cette intervention et les modalités d'organisation du système éducatif sont beaucoup plus hétérogènes et reflètent des différences de nature institutionnelle et culturelle. Schématiquement, ces différences peuvent être appréhendées à trois niveaux [1].

Premièrement, les niveaux de décision et de financement public des services d'éducation sont très variables selon les pays et les niveaux d'enseignement concernés (primaire, secondaire, supérieur). L'administration, l'organisation, voire le financement public des services d'éducation peuvent relever d'échelons administratifs et politiques distincts (communes, comtés, régions, gouvernement central) ayant chacun des prérogatives plus ou moins étendues. D'une manière générale, plus on descend vers les premiers niveaux d'éducation (du supérieur au primaire), plus le pouvoir de décision tend à être décentralisé aux échelons administratifs locaux.

Deuxièmement, la fourniture des services d'éducation peut être organisée directement par les pouvoirs publics à travers des établissements publics sous contrôle des administrations, ou prise en charge par des institutions privées financées en tout ou partie par des fonds publics. Cette coexistence d'établissements publics et privés d'éducation s'observe dans tous les pays, mais le poids respectif du privé et du public peut varier fortement d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, par exemple, où le poids des écoles confessionnelles est important, environ 30 % des enfants sont scolarisés dans des écoles publiques (Wierink, dans ce numéro), la situation étant inverse en France (30 % des enfants sont scolarisés dans des écoles privées).

Troisièmement, les statuts ainsi que les modes de gestion et de rémunération des personnels travaillant dans le système éducatif sont aussi très variables. Par exemple, ces personnels peuvent relever de statuts spécifiques (fonctionnaires, contractuels de droit public) ou être employés sous des statuts analogues à ceux des salariés du secteur privé, que ce soit d'ailleurs par des employeurs publics ou privés. Là encore, il n'y a pas, même à l'intérieur de chaque pays, de modèle unique et l'on observe une coexistence de ces différents statuts.

La combinaison des différences observées sur ces trois plans (niveaux de décision et de financement, fourniture des services d'éducation, statuts et modes de gestion des personnels) dessine autant de configurations nationales spécifiques dont les articles rassemblés dans ce numéro spécial essayent de rendre compte. Il est cependant difficile de les résumer de façon simple, notamment faute d'indicateurs pertinents ou suffisamment comparables qui permettraient de dresser, par exemple, une typologie des pays selon ces différents critères.

La diversité de ces situations illustre le fait que les notions de secteur public, de service public et de fonction publique sont loin de se confondre (encadré 1). Les frontières entre public et privé sont mouvantes et les transformations des systèmes d'éducation ont souvent contribué à les brouiller, comme l'illustre en particulier le cas du Royaume-Uni (Lefresne, dans ce numéro).

1. On ne s'intéresse pas ici à la structure des systèmes éducatifs, c'est-à-dire à l'organisation ou à la durée des différents niveaux d'éducation (préprimaire, primaire, secondaire, supérieur). On pourra se reporter sur ce point à : Eurydice (2013), Structure des systèmes éducatifs européens 2013/2014 : diagrammes (Réseau Eurydice, Série *Facts and Figures*).

Encadré 1

Services d'intérêt général, service public, secteur public et fonction publique : différentes approches des services d'éducation et de santé

La notion de service public peut se caractériser par la mission d'intérêt général dévolue à ces services. Le périmètre de ces missions considérées comme d'intérêt général est variable dans le temps et l'espace. Il dépend de l'histoire propre à chaque pays et du consensus politique qui s'établit dans chacun d'eux, durant une période donnée, sur ces missions considérées comme d'intérêt général.

La notion de service public est différente de celle de secteur public dans la mesure où des missions de service public peuvent être prises en charge par des organismes privés (par exemple à travers des délégations de service public). Elle ne se confond pas non plus avec celle de fonction publique, qui fait référence à l'ensemble des salariés ayant un statut d'emploi spécifique relevant généralement des administrations publiques. Fonction publique et secteur public ne se recouvrent pas non plus, notamment parce que le secteur public peut employer des salariés relevant du droit privé (droit « commun » du travail).

Pour toutes ces raisons, la notion de service public reste relativement imprécise. On ne la retrouve pas dans les traités européens, lesquels évoquent les notions de services d'intérêt économique général (SIEG) et de services non économiques d'intérêt général (SNEIG). Ces deux catégories sont généralement regroupées sous le terme de services d'intérêt général (SIG), sans qu'il existe pour le moment de définition ou de directive cadre définissant ce dernier concept.

Les SIEG sont des « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. » Ces services regroupent essentiellement les industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications.

Les SNEIG ont été évoqués par la directive Services afin de les écarter du champ d'application de cette directive. Ils ne sont soumis « ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence ». Les États membres sont théoriquement libres de définir leur champ et, à l'heure actuelle, il est admis que les missions régaliennes de l'État (police, justice) ainsi que la sécurité sociale obligatoire et l'éducation nationale font partie des SNEIG. Cependant, selon la Commission européenne, « la question de savoir si un service considéré comme étant d'intérêt général par un État membre est de nature économique ou non économique doit être appréciée à la lumière de la jurisprudence de la CJCE. En tout état de cause, les États membres ne pourront pas considérer tous les services relevant d'un domaine particulier, par exemple les services d'éducation, comme des services d'intérêt général non économiques. » En d'autres termes, la définition du champ de ces activités non économiques reste fluctuante et soumise à l'évolution de la jurisprudence et, plus généralement, des rapports de force qui l'influencent.

Les trois axes d'analyse précédents définissent aussi autant de points d'entrée pour rendre compte des transformations du système éducatif. Ces transformations sont rarement brutales : on ne modifie pas l'architecture du système éducatif aussi facilement que l'on peut ajuster des barèmes sociaux. C'est pourquoi ces changements s'inscrivent souvent dans la durée. Nombre de pays avaient ainsi engagé avant la crise financière des transformations parfois assez fortes de leurs systèmes d'éducation et il est, dès lors, assez difficile d'identifier l'incidence propre des politiques d'austérité sur les politiques publiques d'éducation. Sous ces réserves, on peut néanmoins repérer certaines tendances assez largement partagées.

Après 2009, de plus en plus de pays restreignent leurs budgets d'éducation

La première question à laquelle on peut tenter de répondre est la suivante : dans un contexte où les budgets publics sont de plus en plus sous pression, les dépenses d'éducation ont-elles été davantage « sacrifiées » que les autres dépenses publiques ?

Quels indicateurs de mesure et de comparaison des dépenses publiques d'éducation ?

L'indicateur souvent mobilisé pour apprécier l'importance des dépenses publiques d'éducation est le rapport entre ces dépenses et la richesse nationale (le PIB). Cet indicateur est cependant difficilement comparable en niveau, car les besoins varient assez fortement selon les pays en fonction du plus ou moins grand dynamisme démographique. La France illustre bien ce phénomène. En proportion du PIB, les dépenses publiques d'éducation consacrées au primaire et au secondaire se situent dans notre pays plutôt dans la moyenne haute des pays de l'OCDE. Mais proportionnellement à la population d'âge scolaire, la France figure parmi les pays qui consacrent le moins de dépenses publiques à l'éducation [1].

Dans la mesure où les tendances démographiques sont relativement inertes, c'est donc plutôt en évolution que l'on peut suivre cet indicateur. Entre 2000 et 2008, la tendance très largement dominante dans les pays de l'OCDE est à la hausse de la part des dépenses d'éducation dans le PIB (tableau 2). Ce mouvement est moins net pour les seules dépenses publiques qui, en proportion de la richesse nationale, ont baissé entre 2000 et 2008 dans une moitié de pays. Entre 2008 et 2009, le ratio s'élève dans la plupart des pays, que ce soit pour les dépenses totales d'éducation ou pour les dépenses publiques, sous l'effet mécanique de la récession qui contracte le PIB. C'est après 2009 que le mouvement s'inverse nettement : depuis cette date, la part des dépenses d'éducation a baissé dans plus des deux tiers des pays de l'OCDE. Entre 2009 et 2011, cette baisse est restée modérée dans un certain nombre de pays (de l'ordre de 2 % à 3 %), mais elle a été plus importante en Irlande et en France (-4 %), en Suède (-6 %) ainsi qu'en Hongrie, en Italie et au Portugal (-8 à -9 %).

1. La proportion d'enfants d'âge scolaire – conventionnellement définie ici comme la part des enfants de 5 à 16 ans dans la population totale – est de 14,8 % en France tandis que la part des dépenses publiques d'éducation pour le primaire et le secondaire est de 3,7 % (année 2011). En proportion du PIB par habitant, la dépense par enfant d'âge scolaire représente ainsi 25 % dans notre pays, soit environ 10 % de moins que pour la moyenne des pays de l'UE (source : calculs à partir des données d'Eurostat).

Tableau 2. Nombre de pays de l'OCDE selon le sens de variation de la part des dépenses d'éducation dans le PIB (entre 2000 et 2011)

	2000/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2009/2011
Dépenses totales d'éducation					
Hausse	22	29	11	10	**8**
Baisse	6	2	20	21	**23**
Dépenses publiques d'éducation					
Hausse	14	29	10	8	**9**
Baisse	14	2	21	23	**22**

Champ : pays de l'OCDE avec des données disponibles sur chacune des périodes.
Source : OCDE.

Ce mouvement s'observe aussi bien pour les dépenses totales d'éducation que pour les seules dépenses publiques mais, dans l'ensemble, il a davantage affecté les budgets publics. En conséquence, la part des financements publics dans le total des dépenses d'éducation a baissé dans une majorité de pays après 2009 (tableau 3). Cette tendance n'est pas nouvelle et prolonge un mouvement engagé depuis le milieu des années 1990 dans de nombreux pays. Dans plus des trois quarts des pays de l'OCDE, la part des financements publics était en 2011 inférieure à son niveau de 1995. Sur cette période, la baisse a été particulièrement sensible au Royaume-Uni (-12,4 points), en Italie (-8,2 points) et au Portugal (-6,8 points). Elle a été moins brutale dans d'autres pays comme les États-Unis (-3,8 points) ou la France et le Danemark (-2 points).

Éducation préscolaire, obligatoire et enseignement supérieur : sur quoi porte l'ajustement ?

Depuis le milieu des années 1990, ce désengagement des pouvoirs publics a surtout concerné l'enseignement supérieur dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. En moyenne, la part des financements publics est restée à peu près stable sur cette période pour l'enseignement obligatoire (primaire et secondaire), tandis qu'elle a baissé de plus de 7 points pour l'enseignement supérieur. L'exemple le plus spectaculaire est sans conteste celui du Royaume-Uni : dans ce pays, la part des financements publics dans l'enseignement supérieur est ainsi passée de 80 % en 1995 à 68 % en 2000, avant de descendre à 45,7 % en 2008 pour chuter à environ 30 % en 2011. Mais d'autres pays ont récemment pris des

Tableau 3. Nombre de pays dont la part des financements publics dans le total des dépenses d'éducation a varié (entre 1995 et 2011)

	1995-2000	2000-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	1995-2011
Baisse	15	19	12	20	14	**17**
Hausse	9	7	17	9	14	**5**
% de pays en baisse	63	73	41	69	50	**77**

Champ : pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.
Source : OCDE.

mesures restrictives dans ce secteur. La Suède a ainsi mis fin en 2011 à la gratuité de l'enseignement supérieur en mettant parallèlement en place un système de bourse pour les seuls étudiants suédois, ce qui a eu pour conséquence une très forte baisse du nombre d'étudiants étrangers (Jolivet, dans ce numéro). Après plusieurs tentatives sans succès en 2007 et 2011, le gouvernement des Pays-Bas est parvenu à faire passer en 2014 sa réforme supprimant le système des bourses de base (système « universel ») et généralisant le système des prêts étudiants dès la première année universitaire (Wierink, dans ce numéro).

Cette tendance n'a pas épargné non plus l'accueil des jeunes enfants dans certains pays comme en Espagne, où un coup d'arrêt a été mis au développement de la scolarité avant 3 ans (Vincent, dans ce numéro), ou aux Pays-Bas, avec la baisse des aides accordées aux ménages pour l'accueil des jeunes enfants, ce qui s'est traduit depuis 2012 par une diminution des effectifs accueillis en crèche (Wierink, dans ce numéro). Inversement, les pouvoirs publics allemands ont consacré à partir de 2013 le droit d'accueil pour chaque enfant de 1 à 3 ans et mis en place un important plan de développement pour l'accueil des jeunes enfants en obligeant les communes à créer environ 750 000 places supplémentaires (Kahmann, dans ce numéro).

S'il s'avère difficile, en ce qui concerne l'éducation obligatoire, de déceler une tendance nette à la baisse des financements publics, il semble en revanche que ces fonds se dirigent davantage, dans de nombreux pays, vers des institutions privées et/ou dont le lien avec la tutelle des pouvoirs publics traditionnellement en charge de l'éducation est moins direct et moins fort. C'est notamment le cas en Suède et aux Pays-Bas, où la part des opérateurs privés dans la fourniture des services d'éducation a augmenté. Le constat plus général qui semble se dégager est que l'offre publique de services éducatifs ne progresse plus et a tendance dans certains pays à diminuer, entraînant le développement de formes hybrides d'institutions coexistant – et de fait en concurrence – avec l'école publique.

Un secteur particulièrement et durablement touché par l'austérité

Enfin, on peut aussi observer que, dans l'ensemble des dépenses publiques, les dépenses d'éducation représentent une part décroissante depuis 2008. C'est le cas dans deux tiers des pays de l'Union européenne, notamment au Portugal et en Espagne (-2 points), ainsi qu'au Royaume-Uni (-1 point) [1]. Depuis quelques années, la contrainte qui pèse sur les budgets publics a donc davantage frappé les dépenses d'éducation que les autres dépenses. En d'autres termes, les dépenses publiques d'éducation ont été davantage « sacrifiées » que les autres dépenses alors même que tous les pays continuent d'afficher, à l'échelle de l'Union européenne comme dans les programmes politiques nationaux, une priorité à l'éducation.

La principale limite de ces statistiques internationales est leur ancienneté. Les données nationales plus récentes reprises dans ce numéro spécial montrent que, dans de nombreux cas, la tendance à la baisse des dépenses publiques s'est accélérée sur les années récentes, notamment au Portugal, en Espagne ou en Grèce. Au Portugal, la part des dépenses d'éducation dans le PIB est ainsi passée de 5 % à 3,8 % entre 2011 et 2012 (Pernot,

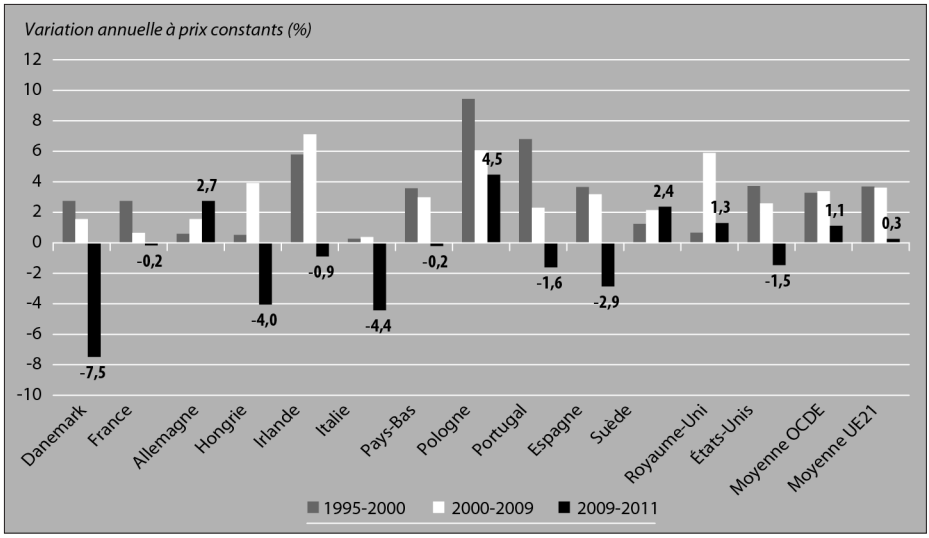
1. Source Eurostat, calculs de l'auteur.

Rego, dans ce numéro). En Espagne, la loi de Finances pour 2013 prévoit un plan d'économies de 3 milliards pour le secteur de l'éducation. Par ailleurs, depuis 2012, 13 communautés autonomes (sur 17) ont réduit de plus de 10 % leurs dépenses d'éducation (Vincent, dans ce numéro). En Grèce, c'est une chute de plus de 25 % des dépenses d'éducation que l'on observe entre 2009 et 2013, le budget de 2014 prévoyant une nouvelle coupe de 8 % (Karakioulafis, dans ce numéro). Peu de pays semblent épargnés par cette tendance au « toujours moins » de dépenses publiques, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou dans d'autres secteurs.

L'efficacité de ces politiques de contraction des budgets éducatifs pour réduire les dépenses publiques est plus que contestable dans la mesure où les dépenses d'éducation figurent parmi les dépenses les plus « productives » (Math, dans ce numéro). C'est-à-dire qu'il s'agit des dépenses publiques dont l'effet positif sur la croissance est le plus élevé quand elles augmentent et, réciproquement, celles dont l'impact récessif est le plus fort quand elles diminuent. Par ailleurs, on connaît les effets positifs à long terme des dépenses d'éducation. Cet effet ne porte pas seulement sur l'amélioration des rémunérations ou la croissance économique. Il est aussi important en matière de santé et de cohésion sociale, comme l'ont montré des travaux de l'OCDE (2007). Tant d'un point de vue économique que d'un point de vue social, la rétractation des budgets en matière d'éducation a donc des effets fortement négatifs.

Ces mouvements peuvent se résumer dans un indicateur synthétique – la dépense moyenne par élève – qui constitue l'indicateur sans doute le plus pertinent en termes de comparaison internationale, dans la mesure où il prend en compte les différences de besoins entre pays. Depuis 1995, on observe un ralentissement de la croissance de la dépense moyenne

Graphique 1. Dépense moyenne par élève dans le primaire et le secondaire (entre 1995 et 2011)



Source : OCDE.

par élève (à prix constants) dans presque tous les pays, sauf en Allemagne et en Suède, puis à partir de 2009 une baisse significative de cette dépense dans de nombreux pays (graphique 1).

Emploi et salaires sous pression

La majeure partie des dépenses d'éducation est consacrée à la rémunération des personnels. La pression exercée sur les budgets publics a donc des conséquences directes sur les emplois et les salaires des personnels employés dans ce secteur ainsi que sur leurs conditions de travail.

Baisse des effectifs, hausse de la durée du travail

En matière d'emploi, on ne dispose guère de statistiques comparatives robustes. D'un point de vue quantitatif, les données publiées par la Commission européenne sur la période 2000-2010 montrent que les effectifs d'enseignants ont baissé dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ainsi qu'en France, en Italie et au Royaume-Uni (Eurydice, 2013:annexe 5). Dans le cas de la France, les données publiées par le ministère de l'Éducation nationale permettent de préciser ce constat pour les personnels rémunérés par des fonds d'État (Ministère de l'Éducation nationale, 2014). En raison de multiples ruptures de série statistiques, ces données sont présentées pour des périodes distinctes, mais homogènes du point de vue des comptages (tableau 4).

La tendance qui se dégage depuis 2002 est très nette : on observe une baisse massive des effectifs, que ce soit pour les personnels enseignants (plus de 63 000 postes supprimés) ou pour les autres personnels (personnel administratif et assistants d'éducation : 54 000 postes supprimés). Au total entre 2002 et 2013, ce sont près de 120 000 emplois qui ont été supprimés. On peut estimer que les effectifs ont diminué de 10 % pour le personnel enseignant et d'environ 30 % pour les autres personnels, soit une baisse du total des effectifs de 15 %.

Dans un certain nombre de pays, l'accroissement de la durée du travail a aussi constitué pour les pouvoirs publics un levier d'action pour faire pression sur l'emploi et, par voie de conséquence, sur la masse salariale. Des hausses significatives de la durée du travail s'observent ainsi au Portugal, en Espagne et en Grèce. Dans ces deux derniers pays, le nombre de jours de congés ou de congés de formation a aussi été abaissé.

Si la pression quantitative sur l'emploi des personnels de l'éducation a été assez forte dans certains pays, d'autres changements plus qualificatifs sont au moins

Tableau 4. Variation des personnels des secteurs public et privé de l'éducation rémunérés sur crédits d'État en France (entre 2002 et 2013)

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	Cumul 2002-2013
(1) Premier et second degré	-10 153	-26 040	-5 286	-41 479
(2) Autres enseignants	-10 787	-12 141	1 067	-21 861
(3) = (1) + (2) Total enseignants	-20 940	-38 181	-4 219	-63 340
(4) Autres personnels	-23 041	-35 588	4 176	-54 453
(5) = (3) + (4) Effectif total	-43 981	-73 769	-43	-117 793

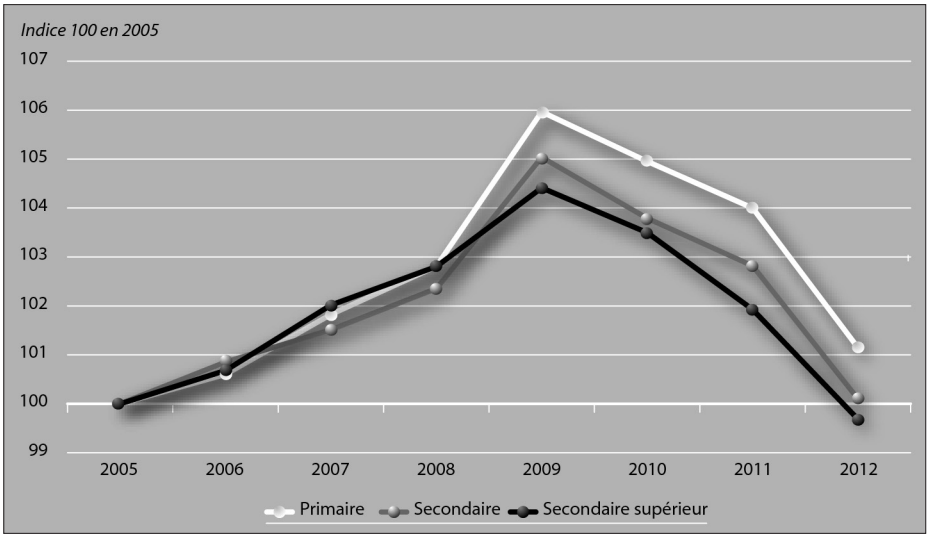
Source : DEPP.

aussi significatifs et pourraient avoir, à terme, des répercussions importantes à la fois sur les conditions de travail des personnels et sur la qualité des services rendus. Plusieurs pays (Suède, Portugal, Grèce, Pays-Bas prochainement) ont ainsi supprimé ou quasiment supprimé le statut de fonctionnaire pour développer des formes d'emploi plus précaires relevant du droit commun du travail et ouvrant la possibilité aux employeurs de licencier les personnels. Dans certains pays, comme en Grèce et au Portugal, ces changements se sont accompagnés de pratiques de gestion de la main-d'œuvre qui accentuent fortement la précarité des salariés, soit en les soumettant à un système de mobilité forcée (Grèce), soit en développant des systèmes de mise en réserve (Portugal) ou de mise en disponibilité (Grèce). Ces systèmes permettent aux employeurs de mettre en quelque sorte les salariés dans une forme de « chômage d'État », puis éventuellement de les licencier si aucune affectation ne peut leur être trouvée.

Diminution et individualisation des rémunérations

Du côté des salaires, on observe depuis 2008 une nette tendance à la baisse du pouvoir d'achat et cette tendance s'est accélérée entre 2009 et 2012 (graphique 2). Si ces ajustements ont pu souvent rester modérés, ils ont été bien plus brutaux dans quelques pays comme par exemple en Grèce (-25 %) ou certains PECO (République tchèque, -15 % et Hongrie, -27 %). Cette pression à la baisse tranche avec les ajustements salariaux observés entre 2000 et 2009. Dans tous les pays, à l'exception de la Grèce et de la France [1], le pouvoir d'achat des salaires statutaires avait augmenté ces

Graphique 2. Variation des salaires des enseignants (2005-2012)



Note : moyenne OCDE pour les pays avec données sur toutes les années. Salaires à prix constants des enseignants avec 15 années d'expérience.
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, Tableau D3.5.

1. Sur les années 2000, la baisse a été de 40 % en Grèce et, pour la France, de 20 % (primaire) à 30 % (secondaire).

dix dernières années, tant pour les enseignants du primaire que pour ceux du secondaire (Eurostat, 2012:129-130).

Ce retournement de tendance intervient alors que les salaires des enseignants restent, dans la plupart des pays, inférieurs à ceux des salariés ayant des niveaux d'éducation et de qualification comparables. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, les enseignants du primaire gagnent 82 % du salaire moyen d'un diplômé de l'enseignement tertiaire [1]. Ce pourcentage est de 85 % pour les enseignants du premier cycle du secondaire et de 89 % pour ceux du deuxième cycle du secondaire (OCDE, 2014).

Ce décalage pose un problème quant à l'attractivité des métiers de l'enseignement. Certains pays tentent d'y répondre en développant des politiques visant à cibler les hausses de salaire sur certains publics d'enseignants considérés comme prioritaires. Mais dans un contexte où les ressources publiques allouées à l'éducation continuent de rester sous pression, cela se fait nécessairement au détriment d'autres catégories, ce qui risque à terme de repousser le problème sur ces types de personnel.

Enfin, la dernière caractéristique forte observée dans la plupart des pays concerne la disparition ou l'effacement de la négociation collective au profit d'une tendance à l'évaluation individualisée des enseignants, lesquels sont supposés pouvoir être rémunérés en fonction de leur performance. Le développement de ces pratiques bute, comme on le sait, sur la définition de critères objectifs et pertinents permettant non seulement de saisir cette « performance », mais aussi la contribution – supposée individuelle – de chaque enseignant à ce résultat. Et, comme le souligne Florence Lefresne (dans ce numéro), il peut paraître paradoxal d'initier de telles pratiques alors que de nombreuses études, notamment de l'OCDE, montrent l'absence d'impact de ce système sur les résultats scolaires. Faute d'arguments probants permettant de justifier de telles pratiques, on peut constater que leur développement s'accompagne généralement d'un transfert vers les chefs d'établissement du pouvoir de décision et d'appréciation à l'égard des personnels. Il y a là un double risque. Celui, d'abord, de voir se développer des formes d'arbitraire de la part des chefs d'établissement soumis à une pression budgétaire croissante. Et celui, sans doute plus évident, d'aboutir à des inégalités de traitement des personnels, que ce soit entre établissements ou au sein d'un même établissement, avec dans ce dernier cas des conséquences bien connues sur la démotivation de personnels déjà soumis à des injonctions de plus en plus contradictoires dans l'exercice de leur métier.

Quelles conséquences sur les « performances » du système éducatif ?

La notion de « performance » est bien sûr très difficile à cerner en matière d'éducation. On peut d'abord l'appréhender d'un point de vue quantitatif par la capacité des systèmes d'éducation à scolariser effectivement les jeunes et, d'abord, ceux d'âge scolaire.

Pour les jeunes de 5 à 14 ans, qui regroupent la très grande majorité des jeunes soumis à l'obligation scolaire, les taux de scolarisation sont proches ou égaux à 100 % dans la quasi-totalité des pays et l'on n'observe pas de changement notable.

1. Âgé de 25 à 64 ans et travaillant à temps plein toute l'année.

Pour l'enseignement préprimaire non obligatoire (3 à 4 ans), la France affiche le taux de scolarisation le plus élevé (98 %), en tête d'un groupe d'une douzaine de pays avec des taux de scolarisation égaux ou supérieurs à 90 %, une dizaine de pays ayant des taux de scolarisation compris entre 80 % et 90 %. La tendance est ici plutôt à la hausse des taux de scolarisation : entre 4 ans et l'âge minimum de la scolarité obligatoire, le taux de scolarisation a augmenté de 7 points dans les pays de l'Union européenne, pour atteindre en 2011 un taux de 93 % (Eurydice, 2014). La situation de la France est donc de moins en moins spécifique, d'autant que le taux de scolarisation à 2 ans avait fortement chuté dans notre pays, passant de 34,6 % en 2000 à 11,6 % en 2011, pour remonter très légèrement en 2013 (11,9 %).

Après 14 ans, les statistiques internationales distinguent deux classes d'âge : 15-19 ans et 20-24 ans. Pour les 15-19 ans, le taux de scolarisation est en moyenne de 85,7 % dans les pays de l'UE et la tendance est à l'augmentation quasi continue de ce taux. Seule la France fait exception, affichant depuis le milieu des années 1990 une baisse du taux de scolarisation de cette classe d'âge (encadré 2). Cette baisse pourrait s'expliquer en partie par le fait que les élèves du secondaire redoublent de moins en moins. Mais cette explication ne permet pas de rendre compte du fait que le taux de scolarisation a baissé simultanément à partir de 1995 pour toutes les classes d'âge de 15 à 19 ans. D'après les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ce phénomène de déscolarisation explique l'essentiel de la baisse des effectifs du second degré entre 1995 et 2012 et a écarté sur cette période plus de 400 000 jeunes des collèges et lycées. La baisse des taux de scolarisation qui s'était en outre arrêtée dans notre pays dans la première moitié des années 2000 a repris depuis et concerne des âges de plus en plus

Tableau 5. Taux de scolarisation en France à divers âges (entre 1995 et 2012)

	Taux à la rentrée scolaire (en %)				Variation en points		
	1995-1996	2000-2001	2007-2008	2011-2012	1995-2000	2000-2007	2007-2011
2 ans	34,6	34,6	20,9	11,6	0,0	-13,7	-9,3
3-12 ans	100,0	100,0	100,0	99,3	0,0	0,0	-0,7
13 ans	100,0	100,0	100,0	98,0	0,0	0,0	-2,0
14 ans	99,8	99,3	100,0	98,1	-0,5	0,7	-1,9
15 ans	98,3	98,4	99,2	97,5	0,1	0,7	-1,7
16 ans	96,8	96,7	95,8	92,7	-0,1	-0,9	-3,1
17 ans	93,1	91,9	91,3	88,3	-1,1	-0,6	-3,0
18 ans	84,8	80,2	78,0	76,5	-4,6	-2,2	-1,5
19 ans	72,1	66,4	64,7	63,1	-5,7	-1,7	-1,6
20 ans	58,0	52,2	51,0	52,3	-5,8	-1,2	1,3
21 ans	44,8	41,3	39,5	42,2	-3,5	-1,8	2,7
22 ans	33,1	34,2	31,4	34,6	1,1	-2,7	3,2
23 ans	22,9	25,3	22,6	25,8	2,5	-2,8	3,2
24 ans	14,0	17,6	15,7	17,0	3,5	-1,9	1,3

Source : DEPP.

précoces, y compris dès 14 ans pour des jeunes encore concernés par la scolarité obligatoire. Le taux de scolarisation à 16 ans a ainsi baissé de près de 5 points entre 2004 et 2011 et de plus de 3 points pour les jeunes de 17 à 19 ans.

Pour les 20-29 ans, le taux de scolarisation est en moyenne de 29,0 % dans les pays de l'UE mais de seulement 20,3 % en France. La tendance est à la hausse dans tous les pays, mais cette hausse a été quasi inexistante en France.

Globalement, on n'observe donc pas de dégradation des taux de scolarisation, et ces derniers ont même tendance à augmenter avant et après les âges de la scolarité obligatoire. À cet égard, la France est une exception, le taux de scolarisation ayant baissé avant et après les âges légaux de scolarité obligatoire. En conséquence, l'espérance de scolarisation à 5 ans, qui est de 18,3 ans en moyenne dans les pays de l'UE, n'est que de 16,5 ans en France aujourd'hui, ce qui situe notre pays au 29e rang parmi les 32 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

Un autre indicateur utilisé par l'OCDE pour appréhender la qualité des services éducatifs est le taux d'encadrement, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants. Pour l'enseignement préprimaire, on n'observe pas entre 2008 et 2012 de changement notable dans ce taux dans la plupart des pays, sauf en Suède (+3 %), en Italie et au Portugal (+6 % et +7 %), et particulièrement en France (+11 %). Pour l'enseignement primaire, le taux d'encadrement a baissé dans la plupart des pays de l'OCDE, sauf en Italie (+11 %) et aux États-Unis (+7 %). Quant au secondaire, le taux d'encadrement est resté stable en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais il a augmenté dans un tiers d'entre eux – dont la France –, cette hausse ayant été particulièrement forte en Italie (+13 %) et au Royaume-Uni (+22 %). Dans ces deux pays, la hausse des taux d'encadrement a été concentrée sur le premier cycle du secondaire, alors qu'elle a surtout concerné le second cycle pour les autres pays.

Ces changements ont-ils contribué à accroître les inégalités ? La principale source permettant d'appréhender ce phénomène est l'enquête PISA [1] de l'OCDE. Cette enquête relativement récente (sa première édition date de 2000) est réalisée tous les trois ans et le recul manque pour appréhender l'évolution des inégalités scolaires et, plus encore, l'impact de certaines variables comme la catégorie sociale des parents sur ces résultats. En niveau, on peut cependant rappeler que la France figure parmi les pays de l'OCDE où le niveau des inégalités est le plus élevé et où l'impact de la catégorie sociale sur les résultats des élèves est aussi le plus important. C'est aussi le pays où ce phénomène s'est le plus accentué sur les années récentes.

Malgré des oppositions parfois fortes, un avenir qui reste fragile

À l'exception de la Suède – où les réformes s'inscrivent traditionnellement dans le temps long de la concertation et du dialogue – et de l'Allemagne, les réactions et les oppositions aux mesures gouvernementales s'observent dans la quasi-totalité des pays couverts par ce numéro.

Il n'est guère étonnant de constater que ces réactions ont été à la fois les plus vives et les plus massives dans les pays comme la Grèce, l'Espagne ou le Portugal, où les coups de boutoir portés

1. Programme international de suivi des acquis des élèves.

Encadré 2

Comment interpréter la baisse des taux de scolarisation en France ?

À la différence de tous les autres pays de l'OCDE, où le taux de scolarisation des 15-19 ans a continué de progresser, on observe en France le phénomène inverse : le taux de scolarisation a baissé de façon significative, passant de 88,9 % à la rentrée 1995 à 83,6 % à la rentrée 2011, soit une baisse de plus de 5 points. Cela représente l'équivalent d'un peu plus de 150 000 jeunes de cette classe d'âge non scolarisés en 2011 par rapport à 1995. Dans son rapport de 2012, l'OCDE avait estimé que cette évolution était « préoccupante ».

Ce diagnostic n'est cependant pas aussi immédiat qu'on pourrait le penser. La France se caractérise en effet, comme d'autres pays de l'OCDE (Belgique, Espagne), par des taux de redoublement particulièrement élevés. Or la politique qui a été suivie depuis le milieu des années 1990 a consisté à restreindre ces flux de redoublement, ce qui a accéléré les parcours scolaires. Dans la mesure où le taux de scolarisation baisse de façon significative à l'issue du secondaire (à partir de 17-18 ans), cela a pu avoir, toutes choses égales par ailleurs, un impact sur le taux de scolarisation des 15-19 ans [1]. Faute d'évaluation précise de ce phénomène, on peut en proposer une lecture.

La baisse des taux de scolarisation a d'abord touché, entre 1995 et 2000, les 17-21 ans. Entre 2000 et 2007, la baisse s'est poursuivie à un rythme ralenti dans cette même classe d'âge, en touchant aussi les âges supérieurs. Ces tendances sont cohérentes avec la baisse des taux de redoublement, même s'il est difficile d'estimer l'impact de cette politique sur les taux de scolarisation.

À partir de 2007, on observe deux phénomènes nouveaux qui ne peuvent guère être imputés à la baisse des taux de redoublement. On constate d'abord une remontée des taux de scolarisation à partir de 20 ans. Cette tendance est probablement imputable à un effet de flexion des taux d'activité en période de crise : avec la hausse du chômage et les difficultés d'emploi qui en résultent, de plus en plus de jeunes décident de poursuivre ou de reprendre des études.

Le second phénomène est plus inquiétant et concerne la baisse des taux de scolarisation qui s'étend à partir de 2007 aux classes d'âge *a priori* concernées par la scolarisation obligatoire. En quatre ans, le taux de scolarisation baisse ainsi d'un peu plus de 3 points pour les jeunes de 16 ans et d'environ 2 points pour les 13-15 ans. Il s'agit là d'un véritable retournement de tendance qui pourrait s'expliquer par la réforme Darcos qui a raccourci à partir de 2009 le cursus des élèves en filière professionnelle (bac pro) de 4 à 3 ans. Depuis ce changement, il y a eu en effet une recrudescence des sorties en cours de cursus sans diplôme.

Plus généralement, on peut se demander si la politique de « non-redoublement » n'a pas atteint ses limites. On sait que la pratique du redoublement est controversée. Mais on peut penser que pour certains élèves elle reste néanmoins nécessaire (Afsa, 2011) et, en tout état de cause, la seule option possible – faute de soutien adapté – pour les élèves en grande difficulté scolaire. La baisse récente du taux de scolarisation des collégiens pourrait être ainsi une des conséquences

de la réduction drastique du nombre de postes de Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (Rased) : entre 2008 et 2012, les effectifs de ces réseaux ont diminué d'un tiers. On peut voir aussi dans la baisse récente des taux de scolarisation des collégiens une des conséquences indirectes et à long terme de la baisse du taux de scolarisation à 2 ans amorcée en 2000, et qui a donc affecté les enfants atteignant aujourd'hui l'âge du collège.

1. Réciproquement, l'accélération des parcours aurait eu un effet mécanique sur l'évolution du nombre de bacheliers/diplômés du secondaire.

par les politiques d'austérité ont été les plus violents. Compte tenu du caractère massif et général des coupes opérées dans les budgets publics, ces réactions n'ont pas toujours visé spécifiquement les politiques menées dans le secteur de l'éducation. Mais les organisations du secteur public et les salariés concernés y ont pris une part importante et souvent décisive. De façon générale, ces réactions témoignent d'un divorce croissant entre les populations et leurs élites gouvernantes qui ont mis en œuvre, quelle que soit leur couleur politique, des mesures budgétaires particulièrement restrictives dont on perçoit très clairement les affinités mais, de moins en moins, les nuances.

Dans ces trois pays, les organisations syndicales ont été, dans la plupart des cas, à l'initiative de ces réactions mais celles-ci ont aussi associé divers mouvements sociaux (étudiants, parents d'élèves, chômeurs, précaires, réseaux associatifs…). Par ailleurs, ces réactions ne se sont pas limitées aux formes les plus traditionnelles d'action (grève, manifestation). Elles ont aussi fait émerger dans le cas de la Grèce des formes d'entraide et de solidarité nouvelles en réponse à la démission de l'État qui n'était plus en mesure de parer les « défaillances du marché » pour répondre aux besoins fondamentaux de la société. Dans ce pays pourtant dépourvu d'une tradition de bénévolat, des réseaux d'enseignants bénévoles se sont ainsi mis en place dans le but de fournir gratuitement des services d'éducation et d'apporter un soutien aux élèves, le même phénomène s'observant dans le domaine de la santé (Karakioulafis, dans ce numéro).

Ces réactions témoignent tout à la fois de la violence des dégâts sociaux causés par les politiques d'austérité, mais aussi de la capacité de résistance de la société face ces pressions insupportables. Comme le remarquent Jean-Marie Pernot et Raquel Rego (dans ce numéro) à propos du Portugal, les atteintes portées aux services publics ont créé « une capacité de mobilisation insoupçonnée de la part d'une population en général peu militante ».

Dans les autres pays, on retiendra surtout les protestations des mouvements d'étudiants et d'autres organisations, que ce soit en réaction aux hausses des tarifs d'inscription universitaire (Royaume-Uni) ou à la remise en cause de l'accès « universel » – c'est-à-dire accessible à tous – aux études supérieures (Pays-Bas, Suède). Ce qui ne signifie pas que l'on n'observe pas de mouvement de contestation de la part des organisations syndicales directement concernées. Mais, à la différence de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal, la contestation semble rester circonscrite sans pouvoir déborder sur des protestations et des mouvements de plus grande ampleur associant d'autres acteurs.

Conclusion

Malgré les oppositions sociales aux projets gouvernementaux, force est de constater que celles-ci n'ont pas permis de faire reculer ces projets. Lorsque cela a été le cas, souvent bien avant la crise financière de 2008, ce recul n'aura été que temporaire. Et l'image qui se dégage des contributions rassemblées dans ce numéro est celle d'un avenir qui reste fragile.

Cela tient peut-être en partie au fait que les transformations qui ont affecté les systèmes d'éducation ont été engagées dans nombre de pays bien avant la mise en place en 2009-2010 des politiques d'austérité et s'inscrivent dans des tendances lourdes. La crise financière qui a été l'alibi de nouvelles restrictions budgétaires semble ainsi bien souvent avoir favorisé l'accélération ou la réalisation de projets de « réforme » déjà engagés, en permettant aux pouvoirs publics de vaincre les résistances qui s'étaient exprimées jusqu'alors sur ces réformes et/ou de les approfondir.

L'obsession de la réduction des déficits publics a aussi fait peser sur les budgets publics d'éducation une pression de plus en plus forte qui semble surtout s'intensifier sur les toutes dernières années, comme le montrent nombre d'articles de ce numéro. En conséquence, la part des dépenses d'éducation dans l'ensemble des dépenses publiques a baissé dans une large majorité de pays : en d'autres termes, le service public d'éducation a davantage souffert des restrictions budgétaires que la plupart des autres domaines d'intervention des pouvoirs publics. Dans certains pays, comme la Grèce ou le Portugal, on peut qualifier cette dégradation de « catastrophique », dans la mesure où elle a eu pour conséquence une forte réduction de l'offre de services éducatifs.

Dans la mesure où les dépenses d'éducation sont principalement constituées de dépenses de personnels, c'est sur ces dépenses que les ajustements budgétaires ont essentiellement porté. La panoplie des leviers mobilisés pour freiner ou réduire ces dépenses est large : gel ou baisse des salaires, réductions d'emplois consécutives à des fermetures d'école ou à des fusions, hausse de la durée du travail, diminution de la couverture sociale. Là encore, cette pression était déjà présente depuis de nombreuses années, mais cette tendance à la dégradation des conditions d'emploi et de salaire semble s'être accélérée dans les années récentes. Dans le même temps, on observe une remise en cause des règles collectives qui organisaient auparavant la gestion de ces personnels, que ce soit à travers une décentralisation des lieux de négociation ou le développement d'une individualisation des rémunérations.

Les conséquences de ces transformations sur les systèmes d'éducation sont déjà très visibles dans les pays du Sud de l'UE les plus atteints par les politiques d'austérité. Dans les autres pays, c'est peut-être l'exemple de la Suède qui fournit la meilleure balise pour comprendre la logique des transformations plus graduelles, mais non moins importantes, qui sont à l'œuvre. La Suède a en effet engagé très précocement – dès les années 1990 – une profonde réforme de ses services publics d'éducation en mobilisant nombre des leviers empruntés par d'autres pays. Une vingtaine d'années plus tard, les conséquences se font sentir de façon certaine sur la qualité des services d'éducation, minant la confiance des citoyens suédois dans leur système d'éducation et imposant, de fait, cette question comme un des thèmes majeurs des dernières élections législatives (Jolivet, dans ce numéro). Sur des sujets

aussi fondamentaux que l'éducation (ou la santé), les politiques publiques finissent donc toujours par se heurter au verdict de l'expérience concrète. Reste à savoir si celui-ci ne sera pas recouvert, en quelque sorte, par la clameur de nouveaux chocs financiers qui pourraient imposer dans l'urgence des coupes budgétaires encore plus claires.

Sources :

Afsa C. (2011), « Faut-il supprimer le redoublement », *Document de travail de la DEPP*, Série « Études », n° 2011-E05.

Eurostat (2012), *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012*, Eurydice, Bruxelles.

Eurydice (2013), *Funding of Education in Europe – The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, European Commission, Brussels.

Eurydice/Eurostat (2014), *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report*, European Commission, Brussels.

Jolivet A. (2014), « Suède. Des réformes et des ajustements bien antérieurs à la crise », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 140-150.

Karakioulafis C. (2014), « Grèce. Santé et éducation : victimes des politiques d'austérité », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 83-103.

Lefresne F. (2014), « Royaume-Uni. Le triomphe du New public management dans la crise », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 104-120.

Math A. (2014), « La santé au péril de l'austérité », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 22-52.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Repères et références statistiques – 2014. Enseignement, Formation, Recherche*, Paris.

OCDE (2007), *Comprendre l'impact social de l'éducation*, Paris.

OCDE (2014), « Le salaire des enseignants : bien plus qu'une simple affaire de chiffres », *Indicateurs d'éducation à la loupe*, n° 21, avril.

Pernot J.-M., Rego R. (2014), « Portugal. Santé, éducation, dans la tempête », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 68-82.

Vincent C. (2014), « Espagne. Des mouvements sociaux originaux pour contrer les réformes dans la santé et l'éducation », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 53-67.

Wierink M. (2014), « Pays-Bas. Le retour aux 3 % de déficit public, accélérateur du retrait de l'Etat social », n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 121-139.