

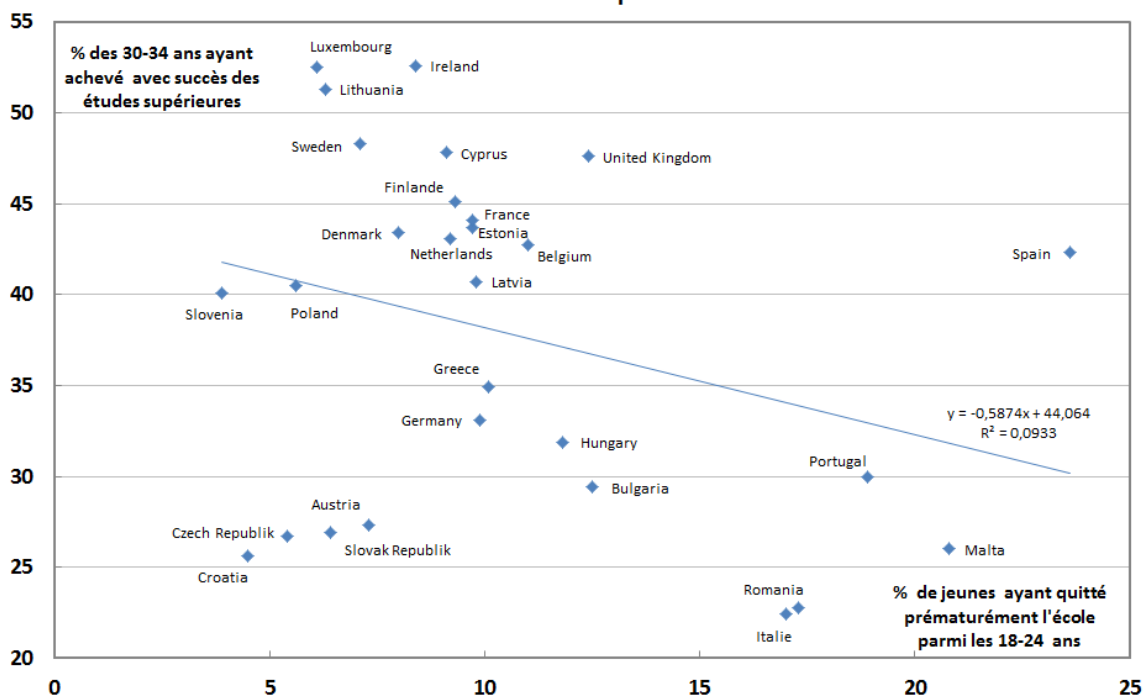
Rattrapage et efficacité de l'investissement éducatif en Europe

La stratégie éducative de l'Union européenne met en avant deux objectifs majeurs à horizon 2020 : la réduction, en-deçà de 10%, du taux de « décrocheurs », c'est-à-dire la proportion de jeunes ayant quitté prématurément l'école parmi les 18-24 ans; la hausse, au-delà de 40%, du taux de diplômés de l'enseignement supérieur, en proportion de la tranche d'âge 30-34 ans. L'atteinte conjointe des deux objectifs peut être comprise comme un indice de conciliation réussie de l'excellence scolaire et de la cohésion sociale. En 2013, les moyennes communautaires ne sont pas très éloignées des deux cibles (12% pour le taux de décrocheurs, 36,9% pour le taux de diplômés du supérieur). Mais les différences nationales prononcées soulèvent des enjeux de cohérence de la stratégie et de poursuite du rattrapage entre pays.

Les deux cibles communautaires

La corrélation est faible entre les deux variables que sont les taux nationaux de décrocheurs et de diplômés du supérieur (graphique 1) : elles renvoient donc bien à deux objectifs distincts, dont la complémentarité est à construire. Une étude économétrique du centre de recherche de la Commission européenne ([Forecasting the Europe 2020 headline target on education and training](#), 2013) met en avant deux types de facteurs pour expliquer ces variables et prévoir leur évolution : les antécédents familiaux (le poids du passé); les rendements attendus (emploi et gains) de l'investissement éducatif personnel (le futur).

Graphique 1. Taux de décrocheurs et de diplômés de l'enseignement supérieur dans l'Union Européenne en 2013



Source : [Education and Training Monitor 2014](#), calculs de l'auteur

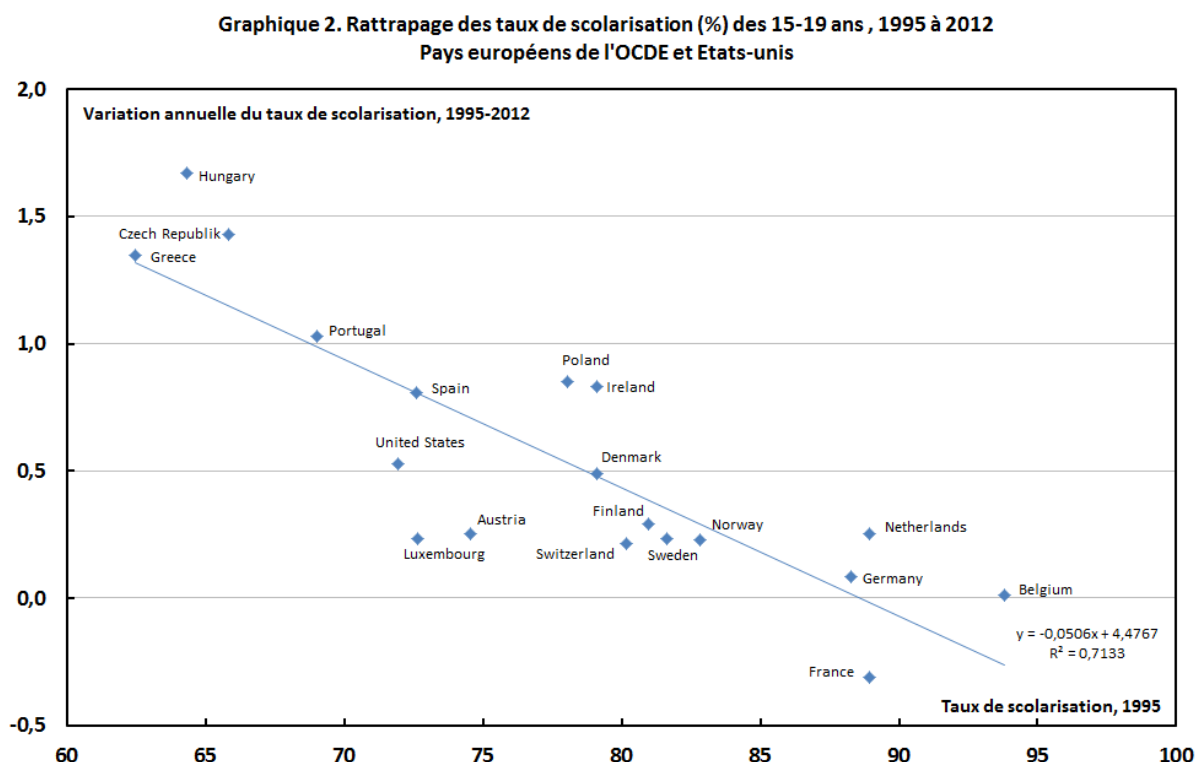
L'étude alerte sur des points importants. Le taux de décrocheurs n'est pas destiné à diminuer mécaniquement avec le retour de la croissance, car les candidats au décrochage peuvent être tentés d'exploiter au plus vite les opportunités sur le marché du travail, sans accroître ni valider leur niveau

éducatif. La lutte contre le décrochage suppose donc des politiques ciblées et persévérantes. Par ailleurs, la probabilité des différents pays à atteindre les deux objectifs à horizon 2020 apparaît très différenciée : pour prendre deux pays de niveaux de développement comparables, elle apparaît ainsi bien plus élevée, à politiques constantes, pour la Pologne que pour le Portugal. La Pologne dispose d'un solide système académique, qui intègre bien la majorité des élèves. Si le Portugal a connu une nette amélioration de ses performances éducatives depuis une quinzaine d'années, elle est désormais entravée par les contraintes budgétaires qui pèsent sur son système éducatif.

L'étude n'est cependant guère disert sur le rôle propre des systèmes éducatifs dans les performances nationales, alors qu'ils jouent bien sûr de manière centrale pour corriger, ou non, les héritages familiaux et concrétiser les espérances futures.

Le rattrapage et l'équilibre de l'effort éducatif menacé par les politiques d'austérité

Au cours des deux décennies antérieures à la crise, la convergence des efforts éducatifs entre pays européens est sensible : les pays en retard rattrapent progressivement les pays leaders. C'est très net si l'on considère par exemple le taux de scolarisation des 15-19 ans (tranche d'âge critique pour décider de la bifurcation entre décrochage et diplôme) : le graphique 2 montre que l'élévation de ce taux, entre 1995 et 2012, est d'autant plus prononcée que son niveau initial était faible.



Source : [Education at a Glance 2014](#), OCDE, calculs de l'auteur

Légende : le graphique utilise une présentation classique pour témoigner de la réalité du rattrapage. L'abscisse mesure le niveau de la variable considérée à la date initiale et l'ordonnée la variation annuelle en points de cette variable entre la date initiale et la date finale. L'intensité de la corrélation (ici 0,71) est un indice de robustesse du rattrapage et la pente de la droite d'ajustement indique la vitesse du rattrapage : un pays ayant un retard initial de 10 points pour le taux de scolarisation réduit ce retard de 0,5 points chaque année si bien que le rattrapage pourrait être complet en 20 ans.

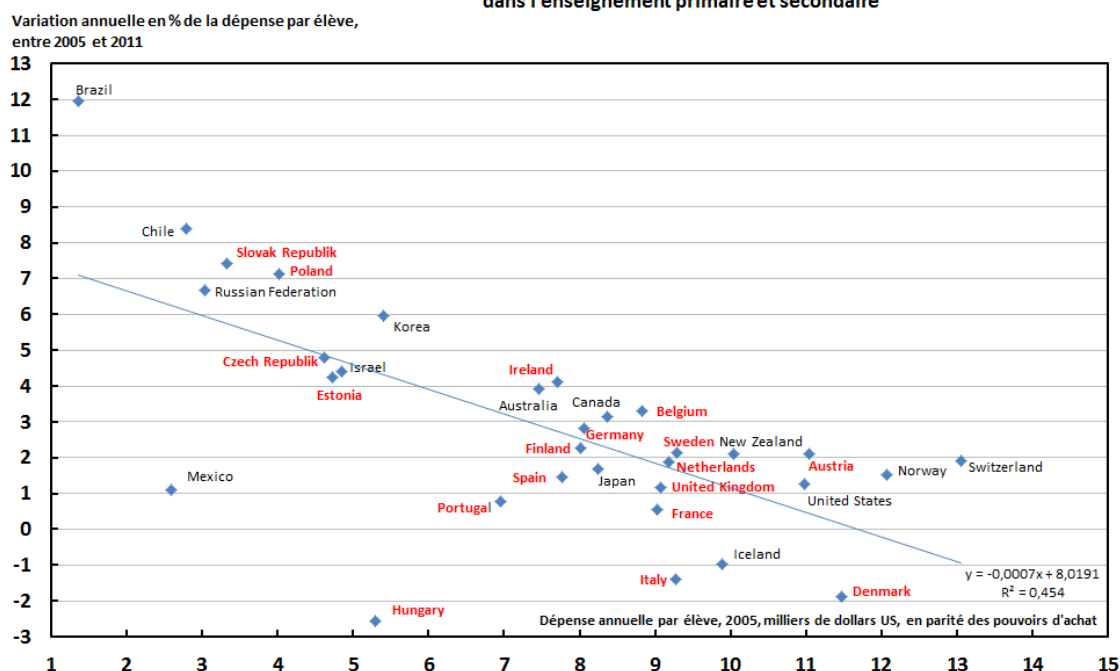
Mais la réalité et la poursuite du rattrapage ne sont pas des évolutions définitivement acquises. D'une part, le niveau éducatif atteint par un individu dépend de l'ensemble de son cursus scolaire, depuis l'éducation pré-primaire. Ce constat trivial débouche sur une implication qui l'est moins : lorsqu'on compare les pays européens entre eux, le taux de diplômés du supérieur parmi les jeunes adultes apparaît plus fortement corrélé au poids de l'ensemble des dépenses éducatives dans le PIB qu'aux seules dépenses dans l'enseignement supérieur : les ressources consacrées à l'enseignement

pré-primaire, primaire et secondaire comptent pour le taux d'accès et de réussite dans le supérieur (c'est sans doute un facteur qui limite ce taux aux Etats-Unis en dépit de l'ampleur des dépenses qu'ils consacrent à leurs universités). D'autre part, il est vrai que la dépense moyenne par étudiant est plus élevée dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement primaire et secondaire (la dépense supplémentaire est en moyenne de 50% sur l'ensemble de l'OCDE). Accroître le taux de jeunes diplômés du supérieur suppose donc que le pays soit en mesure de consentir un effort de dépense équilibré entre les étapes successives du système éducatif. Pour donner un ordre de grandeur uniquement illustratif, une hausse du taux de jeunes diplômés du supérieur de 10 points par génération appelle en moyenne une dépense éducative supplémentaire de l'ordre de 1,5% du PIB, dont 1% dans l'enseignement pré-primaire, primaire et secondaire.

Or, les restrictions budgétaires consécutives à la crise ont particulièrement pesé, dans une majorité de pays de l'Union, sur les dépenses dans l'éducation pré-primaire, primaire et secondaire, comme le mesure l'*Education and Training Monitor 2014* de la Commission européenne, même si les pays les plus touchés ont restreint les dépenses à tous les stades. Si on prend un indicateur comme les dépenses par élève dans l'enseignement primaire et secondaire, mesuré sur l'ensemble de l'OCDE, le rattrapage entre pays européens se dégrade entre 2005 et 2011 et certains d'entre eux se font rattraper par des pays extra-européens (graphique 3). La Hongrie, l'Italie, le Portugal... sont « largués » ; en 2011, la dépense moyenne par élève en Corée (7650 dollars) est plus élevée qu'au Portugal (7280), ce qui n'était pas encore le cas en 2005 ; au Chili (4520), elle est devenue équivalente au niveau hongrois, alors qu'elle lui était inférieure en 2005.

C'est une contradiction majeure à gérer pour les politiques éducatives européennes : la compétition mondiale incite à pousser l'excellence universitaire ; mais, si la conséquence est un affaiblissement des étapes antérieures du parcours éducatif, le résultat final pourrait s'éloigner d'une élévation générale et équitable du niveau éducatif.

Graphique 3. Rattrapage de la dépense nationale par élève entre pays de l'OCDE dans l'enseignement primaire et secondaire



Source : *Education at a Glance 2014*, OCDE, calculs de l'auteur

Légende : le graphique utilise la même présentation que le graphique 2. Les pays européens sont signalés en rouge. De manière à rendre commensurables les volumes de dépenses, les dépenses nationales sont mesurées aux prix de 2011 et converties en dollars US, selon la parité des pouvoirs d'achat.

La culture de formation professionnelle, l'efficacité des dépenses éducatives

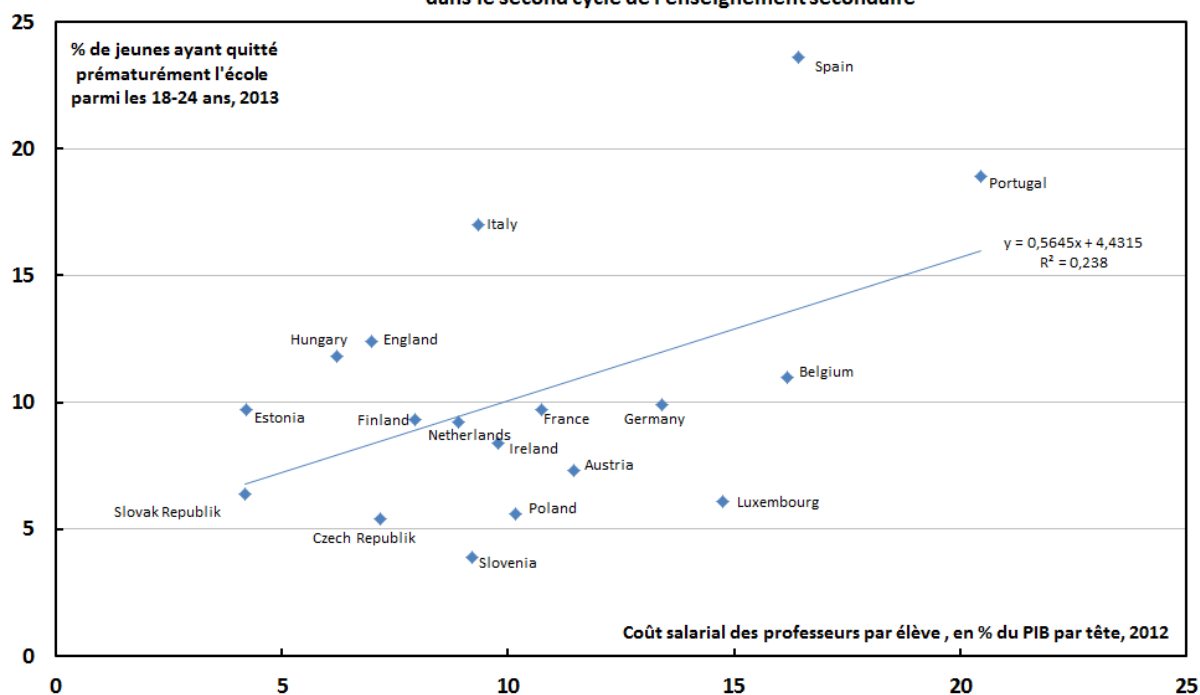
Bien sûr, l'ampleur et l'équilibre des ressources qu'un pays consacre à son système éducatif ne sont qu'un paramètre, fondamental certes, de ses performances en la matière.

En particulier, il n'est pas aisé de rapporter clairement la faiblesse du taux de décrocheurs à une « macro-variable » clairement explicative : un système éducatif bien doté en ressources, aux performances globales satisfaisantes, peut laisser à l'écart une minorité importante de jeunes, exclus de ces performances. Il faut rentrer dans l'intimité de chaque système social et éducatif pour saisir ce qui pêche. Il reste qu'un groupe de pays présentant un trait commun se caractérise par un faible taux de décrocheurs (en-dessous de 10%) : ce sont des pays où l'accès à la formation professionnelle est historiquement valorisé. Ils ne présentent pas toujours les taux les plus élevés de diplômés du supérieur car une proportion importante de la population dispose d'un niveau éducatif correspondant à l'achèvement des études secondaires, en étant passée par des cursus dont l'orientation est professionnelle. Ce sont des pays situés du côté de l'Europe centrale : l'Allemagne, l'Autriche, les Républiques tchèque et slovaque, la Slovénie, le Danemark aussi. Peut-être peut-on y voir un attachement profond à l'acquisition scolaire d'un métier (*Beruf*, en allemand). Cette réalité suggère que dans l'allocation des ressources, la conciliation entre la conquête de l'excellence universitaire et l'acquisition de capacités professionnelles solides doit faire l'objet d'un équilibrage judicieux et explicite, quand bien même il est conditionné par l'histoire propre à chaque pays.

Les dépenses éducatives n'échappent pas à un impératif d'efficacité. L'OCDE utilise une décomposition analytique du « coût salarial des professeurs par élève », qui met en évidence les facteurs constitutifs de ce coût : les salaires des enseignants, leur temps d'enseignement, le temps d'instruction des élèves, la taille des classes. Les pays présentent des « combinaisons éducatives » très variables entre ces facteurs. Par exemple, dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, les Pays-Bas présentent un coût moyen par élève très supérieur à la moyenne de l'OCDE (de l'ordre de + 40%). Cet écart s'explique par la bien meilleure rémunération des professeurs hollandais (en 2012, 68064 dollars annuels, en parité des pouvoirs d'achat, contre 41382 en moyenne dans l'OCDE) mais il est en partie compensé par un ratio élèves / professeurs (qui résume l'effet cumulé de la taille des classes et des temps d'enseignement et d'instruction) plus élevé aux Pays-Bas (15,6 contre 13,2). Dans l'ensemble de l'enseignement secondaire, entre les deux tiers et les trois quarts des différences nationales de « coût par élève » s'expliquent par les différences de salaires des professeurs. Ces écarts sont bien sûr liés aux écarts substantiels de niveaux de développement. Mais, même à niveau de développement comparable, la dispersion de la « combinaison éducative » est prononcée. Certains pays, typiquement l'Allemagne et les Pays-Bas, ont un niveau relatif élevé de coût par élève, qui s'explique principalement par la haute rémunération des professeurs. La France et le Portugal présentent aussi un coût par élève plutôt élevé mais qui ne s'explique pas par la rémunération des professeurs, inférieure à la moyenne de l'OCDE.

Il ne s'agit pas de dire quelle est la « combinaison éducative optimale » à l'égard des performances éducatives : c'est évidemment conditionné par des facteurs organisationnels et culturels propres à chaque pays, qui sont au-delà de l'objet de ce billet. Cependant, certains pays présentent des niveaux élevés de coût par élève (rapporté, pour rendre les choses commensurables, à leur richesse nationale appréciée par le PIB par tête), tout en manifestant une performance médiocre, lorsqu'elle est appréciée par le taux de décrocheurs (graphique 4) : c'est notamment le cas de l'Italie et surtout de l'Espagne et du Portugal, qui sont donc conduits à s'interroger sur l'efficacité de leur système éducatif. On notera, et c'est rassurant, qu'au vu de la dernière enquête PISA de l'OCDE, la bonne rémunération relative des professeurs paraît, dans le groupe des pays développés, plutôt un facteur d'amélioration des performances mathématiques des élèves : sans doute faut-il y voir un indice de l'attractivité de la profession d'enseignant...

Graphique 4. Taux de décrocheurs et coût salarial des professeurs par élève dans le second cycle de l'enseignement secondaire



Source : [Education at a Glance 2014](#), OCDE, calculs de l'auteur

Comme un [billet antérieur](#) de ce blog le soulignait, le plan Juncker reconnaît formellement l'investissement éducatif comme une priorité mais sans que les dispositifs qu'il met en place assurent la mise en œuvre effective de cette priorité. Une stratégie européenne solide d'investissement éducatif suppose à la fois des engagements de ressources suffisants sur les objectifs communs, un appui consistant aux pays en difficulté via les fonds structurels et un traitement pertinent des faiblesses nationales qui ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre.