



Investir dans le capital humain et social : Les nouveaux enjeux

NOTES DE RÉFLEXION

Réunion ministérielle de l'OCDE
sur l'éducation
Paris, 4-5 novembre 2010



Thème 1

Lutter contre les effets de la crise économique sur le secteur de l'éducation

La problématique

Dans le monde entier, les systèmes éducatifs sont confrontés aux effets directs et indirects de la crise financière, économique et, de plus en plus, sociale. Ces effets prennent différentes formes, qui ne sont pas toutes négatives ; néanmoins, leur impact global sur les systèmes éducatifs laisse présager une période de mutation délicate.

En l'absence de faits attestés et de données fiables, il est difficile d'analyser les effets de la crise sur l'éducation. La récession actuelle se distingue par sa rapidité, à laquelle les méthodes traditionnelles de collecte des données sont contraintes de s'adapter. Il existe en outre d'importantes disparités entre les pays, voire au sein d'un même pays. Néanmoins, l'orientation générale de la mutation en cours est claire et il est certain que la reprise économique ne suffira pas à compenser les conséquences sociales et budgétaires de la crise, ni leur incidence sur le système éducatif. Pourtant, l'enseignement et la formation pourraient se révéler l'un des piliers principaux des stratégies de reprise à l'échelle internationale.

Les enjeux

Dépenses publiques

Selon les données disponibles, la plupart des pays de l'OCDE sont confrontés à des difficultés budgétaires qui devraient contraindre les gouvernements à limiter les dépenses publiques, y compris dans le secteur de l'éducation. Les compressions budgétaires concernent en premier lieu l'enseignement supérieur, ainsi que les investissements en équipement et en infrastructure dans l'enseignement scolaire. Toutefois, d'autres composantes du système éducatif pourraient être également touchées. L'éducation et la formation professionnelles (EFP) et l'accueil et l'éducation des jeunes enfants (AEJE) représentent à ce titre des secteurs particulièrement vulnérables.

Jusqu'à présent, les coupes dans les budgets nationaux dédiés à l'éducation ont été limitées en termes d'ampleur et d'impact relatif. Toutefois, elles peuvent avoir des conséquences importantes sur les institutions, le personnel et la qualité de l'enseignement, comme une réduction des personnels d'enseignement et de soutien, une augmentation des effectifs dans les classes, l'arrêt de la construction ou une baisse de la maintenance des bâtiments scolaires.

Revenus privés

La crise économique et financière a eu un impact considérable et très médiatisé sur la capacité des établissements d'enseignement à générer des revenus, plus particulièrement dans l'enseignement supérieur. Aux États-Unis, les établissements d'enseignement supérieur ont dû faire face à une chute sensible des dotations, des dons, des revenus générés par les fonds de pension et des versements annuels des grandes institutions. Toutefois, la crise ne semble pas avoir entraîné une contraction similaire des activités philanthropiques et des dons privés. Si, dans les autres pays, les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas aussi dépendants des dons en tant que source de revenus (et sont également moins transparents à ce sujet), la généralisation croissante des investissements dans les actifs financiers devrait leur avoir causé du tort en 2008-2009.

Dans de nombreux pays, les établissements d'enseignement supérieur ont remédié à la contraction des budgets en augmentant les droits de scolarité. Parfois, cette décision s'est accompagnée d'une diminution des bourses et des fonds alloués à l'aide aux étudiants. Les systèmes de prêts aux étudiants sont également touchés, principalement lorsqu'ils sont organisés de manière privée. La crise a également frappé la première génération des diplômés fortement endettés qui entrent sur un marché du travail caractérisé par un chômage élevé des jeunes, ce qui compromet leur aptitude à rembourser leurs prêts et la solvabilité future des systèmes de prêt.

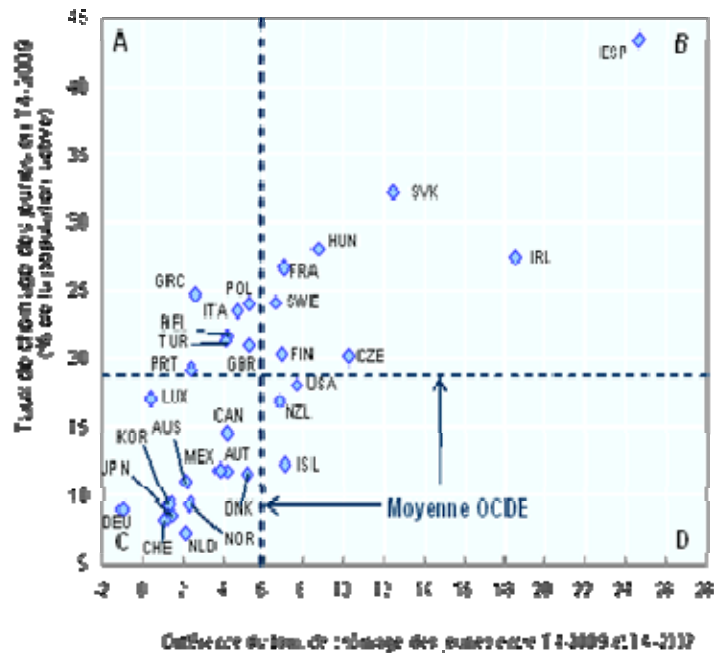
Élèves

Parmi les conséquences les plus notables de la récession figure la forte dégradation du marché du travail, principalement pour les jeunes. La hausse brutale du chômage des jeunes contraint ces derniers à prolonger leurs études ou à intégrer le système éducatif, avec de maigres chances de trouver un emploi une fois leur diplôme obtenu. Les chômeurs et les travailleurs des secteurs économiques fragiles saisissent également les opportunités de formation pour améliorer leur position sur le marché du travail.

Selon les prévisions, les perspectives en matière d'emploi ne devraient pas s'améliorer avant longtemps. Au vu des récessions précédentes, on peut observer un délai de 7 ans ou plus entre la reprise de l'économie et le retour du marché du travail aux niveaux d'emploi antérieurs à la crise. En dépit de coûts d'opportunité de l'éducation bas et de l'avantage concurrentiel élevé (voire croissant à long terme) conféré par de meilleures qualifications, le chômage de longue durée chez les jeunes risque de freiner leurs aspirations et de nuire à leur confiance dans les institutions sociales. Le problème de l'abandon scolaire pourrait s'aggraver compte tenu de la crise, alors qu'il est essentiel pour les pays d'améliorer le niveau de qualification de la main d'œuvre. Dans la zone OCDE, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) a augmenté de 6 points de pourcentage en 2008-2009, pour avoisiner 19 %. On dénombre actuellement près de 15 millions de jeunes au chômage dans la zone OCDE, soit une progression de près de quatre millions par rapport à fin 2007 ¹. Le graphique 1 illustre la poussée du chômage des jeunes (15-24 ans) dans les premiers stades de la récession. Si l'Espagne et l'Irlande se distinguent par des taux de chômage des jeunes exceptionnellement élevés, de nombreux autres pays affichaient également des taux supérieurs à 20 % mi-2009.

¹ OCDE (2010), *Montée du chômage des jeunes dans la crise : comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ?*, Documents de travail de l'OCDE : questions sociales, emploi et migrations, n°106, avril 2010 [DELSA/ELSA/WD/SEM(2010)6]

Aggravation du taux de chômage des jeunes (15-24 ans) en 2008-2009



Source: Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), "Montée du chômage des jeunes dans la crise: Comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106. doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en

Personnel

Les conséquences les plus visibles et les plus immédiates de la crise pour le personnel des établissements d'enseignement sont les suivantes : risque de licenciement accru, baisse des salaires et détérioration des conditions de travail sous l'effet d'effectifs plus nombreux dans les classes et de la réduction des dépenses d'équipement et d'infrastructure. Dans certains pays, les enseignants ont été contraints d'accepter des baisses sensibles de salaire. Les personnels temporaires doivent faire face à des licenciements massifs. Plusieurs enquêtes menées auprès des syndicats d'enseignants par l'Internationale de l'éducation, la fédération internationale des syndicats d'enseignants, ont montré que les enseignants sont massivement préoccupés par les risques de pertes d'emploi, de baisse des salaires, des prestations et des retraites et d'augmentation du temps de travail et des effectifs dans les classes. Pourtant, la récession peut aussi avoir des répercussions plus favorables pour le personnel du secteur de l'éducation. Dans un passé récent, plusieurs pays ont en effet été confrontés à une pénurie d'enseignants et à une diminution de la quantité et de la qualité des candidats à la formation d'enseignant. Or de nombreux pays font aujourd'hui état d'une hausse du nombre d'étudiants admis dans leurs écoles de formation des enseignants.

Réponses politiques

Les pouvoirs publics ont adopté différentes mesures pour atténuer l'impact de la crise économique, financière et sociale sur leurs systèmes éducatifs. Si certaines des mesures adoptées peuvent avoir des objectifs opposés, elles ne sont pas incompatibles. En fait, au sein d'un même pays, plusieurs réponses politiques peuvent être adoptées simultanément.

Investir dans l'éducation dans le cadre du plan de relance

Le secteur de l'éducation a bénéficié de diverses mesures prévues dans les plans de relance mis en place par les pouvoirs publics : maintien des niveaux de financement par d'autres échelons de l'administration, investissements consentis dans les infrastructures englobant également les bâtiments scolaires ou mesures spécifiques pour l'investissement dans l'amélioration des compétences, la recherche et l'innovation.

Réduire les budgets dans l'éducation dans le cadre de l'assainissement des finances publiques

Compte tenu de l'effort nécessaire d'assainissement des finances publiques et de réduction de la dette publique, des compressions budgétaires dans le secteur de l'éducation sont à prévoir ces prochaines années. La plupart des pays tentent de cibler les éléments du système éducatif qui semblent avoir un impact moins immédiat sur les fonctions essentielles, comme les infrastructures et l'administration scolaires. Néanmoins, dans plusieurs pays, des coupes budgétaires pour les fonctions essentielles ne pourront être évitées, ce qui aura des répercussions sur les établissements, les enseignants et l'enseignement.

Répondre à une demande croissante et préparer l'économie de demain

Certains pays ont instauré des mesures visant à investir dans le capital humain pendant la récession elle-même, de manière à préparer l'économie d'après la crise et à se placer en meilleure position que leurs concurrents afin de tirer profit de la reprise de l'économie du savoir. Ces investissements ciblent principalement les composantes des systèmes éducatifs axées sur l'innovation. Dans l'enseignement supérieur, certains pays élaborent des moyens d'action spécifiques pour saisir les opportunités qui découleront de la crise mondiale : politiques visant à convaincre les chercheurs partis travailler à l'étranger et licenciés de revenir dans leur pays d'origine ou mesures visant à renforcer l'attractivité des universités pour les étudiants à l'échelle internationale. L'intensification de la concurrence pour attirer les compétences à l'échelon mondial offre également aux pays la possibilité de renforcer leur position sur le marché international des professionnels hautement qualifiés.

Œuvrer en faveur de l'efficacité, de l'innovation et de l'équité en matière d'éducation

Dans plusieurs pays, certains signes montrent que la crise et les tensions budgétaires sont considérées comme des occasions de se poser des questions sur l'efficacité et la productivité des systèmes éducatifs, d'encourager l'innovation dans l'éducation et de remédier aux inégalités au sein des systèmes éducatifs. En améliorant l'efficacité de ces systèmes, on pourrait obtenir de meilleurs résultats pour un investissement équivalent ou

moindre. L'innovation, notamment le recours croissant à la technologie, fait également partie des moyens permettant d'orienter les modalités de l'enseignement vers des méthodes plus efficaces. Enfin, certains pays sont particulièrement conscients du risque que les coupes budgétaires dans l'éducation nuisent plus fortement aux personnes les plus vulnérables : c'est pourquoi ils investissent pour renforcer l'équité dans les possibilités de formation et les résultats scolaires.

Questions à examiner

1. Comment la récession et l'assainissement budgétaire affectent-ils l'offre et la qualité de l'éducation et de la formation, et quelles politiques ou programmes spécifiques ont été lancés par les pays pour relever ces défis et améliorer l'efficacité du secteur éducatif ?
2. Comment les ministres de l'éducation peuvent-ils maintenir le niveau de l'investissement dans l'éducation et la formation qui est nécessaire pour une reprise économique durable et le progrès social ?
3. Quels sont les effets à long terme de la crise sociale sur le niveau d'aspiration, de motivation et des attitudes vis-à-vis de l'apprentissage, particulièrement parmi les étudiants les plus vulnérables ?