

Éducation et intérêt général

Introduction générale

Philippe Bance et Jacques Fournier

L'éducation est fondamentale dans la société d'aujourd'hui. Elle est bien sûr d'abord l'œuvre de la famille dans laquelle l'enfant apparaît et du milieu dans lequel il fait ses premiers pas. Elle est enrichie par les rencontres, les engagements, les expériences, qu'il aura tout au long de son existence. Mais la collectivité ne peut s'en désintéresser. Elle doit en organiser le cadre, en fournir les moyens, veiller à ses résultats. Elle doit surtout, plus que partout ailleurs, poursuivre en ce domaine un objectif d'égalité des chances que le laisser-faire compromet.

C'est à la relation entre éducation, intérêt général et action publique qu'est consacré cet ouvrage. Sur quels fondements théoriques est-il légitime d'établir cette relation ? Pourquoi s'interroger sur la traduction qu'elle trouve en France aujourd'hui ? Par quelle approche ce nouvel ouvrage aborde-t-il le sujet ? C'est à ces trois questions liminaires que l'on voudrait essayer de répondre dans cette courte introduction.

1. L'éducation, un bien commun essentiel pour le développement humain et sociétal

Prenant acte de la montée en puissance de l'intervention publique depuis la seconde-guerre mondiale dans le cadre de régimes d'État providence, la théorie économique dominante, et en particulier la théorie dite des biens collectifs¹, y justifie l'action de l'État à partir de la notion de bien public. La production publique ou sa réalisation sous le contrôle des autorités s'y trouve théoriquement fondée par la défaillance des marchés, qui ne permettent pas de produire ou du moins en quantité suffisante des biens publics, et notamment par l'impossibilité

¹¹ Voir Samuelson P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics.

d'amener les individus à contribuer à leur financement pour atteindre un niveau de production optimale². Remédier à la sous-production de biens publics revient dans cette perspective à faire prendre en charge ces biens par l'autorité publique pour qu'elle les finance par des prélèvements obligatoires et permette à la collectivité de bénéficier par cette production des externalités économiques positives qui en résultent (l'accroissement du bien-être social par les bénéfices qu'octroie à tous cette activité).

Mais l'éducation ne répond pas aux critères de non exclusion (elle peut être refusée à qui ne paie pas) et de non rivalité (son utilisation par les uns peut compromettre son accès par d'autres) qui caractérisent le « bien public pur ». Cela a conduit de nombreux théoriciens de l'analyse dominante à justifier, notamment de l'après-guerre aux années 1980, la prestation publique par des considérations qui reposent sur des critères éthiques plutôt que techniques. Pour des raisons d'équité, il convient dès lors pour eux de ne pas empêcher les apprenants d'accéder à la formation pour cause d'insuffisante capacité contributive aux frais de scolarité. La garantie d'accès appelle dès lors le financement public³. Mais le consensus à cet égard n'existe pas pour l'ensemble du cursus de formation. S'il est manifestement très large pour l'enseignement primaire, il disparaît pour les niveaux supérieurs d'éducation, conduisant des auteurs de l'analyse dominante à préconiser la remise en cause du principe de gratuité et du financement public pour laisser place au marché. La couverture des frais de scolarité par les individus directement bénéficiaires des prestations fournies est préconisée par ceux qui, se plaçant dans la lignée de la théorie du capital humain, estiment que le calcul économique d'individus rationnels qui fondent leurs comportements sur un raisonnement en termes de coûts d'opportunité conduit à l'allocation optimale des ressources⁴.

Les théories des biens publics ou de capital humain restent, malgré leur large reconnaissance académique, foncièrement restrictives car bornées par leurs fondements individualistes. Cela conduit dans cet ouvrage à élargir la perspective en considérant l'éducation comme un bien commun essentiel pour le développement humain et sociétal. C'est en effet parce que l'éducation est un bien essentiel que la plupart des pays ont garanti à leurs enfants, depuis 100 ou 150 ans, l'accès universel à l'éducation. On a ici la manifestation d'un consensus sur la

² Cela renvoie ici aux critères théoriques de la théorie des biens collectifs de non rivalité ou de non-exclusion des individus quant à l'accès aux biens qui ne permet pas aux firmes d'en retirer rétribution et donc d'offrir le bien.

³ Voir Daviat B., 2016, Repenser le principe d'éducation comme bien public, Recherche et prospective en éducation, Réflexions thématique, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, juillet, <http://docplayer.fr/79143556-Reflexions-thematiques.html>

⁴ Voir G. S. Becker, (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference in education*, The University of Chicago Press.

nécessité d'assurer un accès égal à tous à l'éducation, quelle que soit la condition matérielle des familles. Pour autant, les modalités d'intervention et de financement publics sont variées d'un pays à l'autre. La diversité des formes d'action publique dans le domaine de l'éducation caractérise des construits sociaux ancrés sur des histoires et des systèmes de représentation territorialisés. En d'autres termes, l'éducation est un bien essentiel qu'il convient de déployer, d'adapter aux contextes nationaux pour répondre aux besoins des populations. Plusieurs facteurs justifient cette reconnaissance.

L'éducation contribue tout d'abord au développement individuel de la personne. La réalisation de cet objectif passe par l'acquisition de connaissances qui permettent à l'individu de comprendre le monde dans lequel il se trouve, de s'y exprimer et d'avoir accès à la culture (au sens le plus large du terme). L'éducation permet l'acquisition et la maîtrise de la langue, le développement de l'esprit logique et scientifique, des connaissances historiques, géographiques, scientifiques, technologiques, etc. Elle apporte aussi aux filles et garçons la connaissance, la maîtrise et le développement du corps et l'éveil de la sensibilité artistique par le contact avec le monde des arts. La question n'est pas donc seulement celle de l'accumulation des connaissances, mais, comme l'avaient déjà noté Juvénal et Montaigne, celle de la formation des esprits et des corps. L'acquisition progressive d'une capacité critique, d'une indépendance d'esprit est de plus une condition de la compréhension du monde et de l'émancipation individuelle.

En second lieu, l'éducation prépare à une vie dans une société en mutation permanente et de plus en plus rapide. Elle forme les membres de la communauté à la vie en groupe et à l'exercice de la citoyenneté. Elle contribue aux objectifs de cohésion sociale tels par exemple : une vision partagée de la vie en société, l'intégration, l'égalité des chances entre les individus, la lutte contre les inégalités, la correction des disparités territoriales, l'accès à la culture...

S'y ajoute la dimension économique. L'éducation permet ou devrait permettre à l'individu de s'insérer, de se former ou se reconvertir professionnellement tout au long de sa vie, et contribuer ainsi au développement de l'activité économique. La formation contribue à l'intégration sociale par l'accès à l'emploi. C'est un outil de lutte contre le chômage et d'adaptation aux évolutions des métiers dans un environnement économique de plus en plus rapidement changeant. L'enseignement des langues étrangères, la maîtrise du numérique y participent fortement. Un système éducatif performant et formant aux métiers d'aujourd'hui

mais aussi de demain améliore la compétitivité de l'économie, dans tous ses secteurs d'activité, qu'ils soient marchands ou non marchands.

L'éducation est enfin source d'attractivité des territoires. Le niveau d'éducation atteint par la population et la qualité de la formation contribuent au développement des territoires et à leur rayonnement dans le monde. Dans l'économie de la connaissance d'aujourd'hui et de demain, l'enseignement supérieur joue un rôle crucial⁵. Le rayonnement territorial est porté par la recherche, par le développement d'un savoir scientifique qui irrigue l'activité économique. Les coopérations universitaires en lien avec les écosystèmes territoriaux sont ainsi d'une très grande importance. Il en est de même de la promotion de la culture et de la langue à l'étranger, de l'attractivité auprès des étudiants internationaux, qui sont sources de fortes retombées positives aux plans économique, culturel, politique.

Ces caractéristiques conduisent l'UNESCO à considérer l'éducation comme un « bien commun global » qu'il convient aujourd'hui de repenser pour le mettre en phase avec les aspirations de la société civile⁶. Cela suppose d'y impliquer les autorités publiques mais aussi les différentes parties prenantes de la société. Cette conception humaniste et sociétale place l'ensemble des acteurs de la société civile au centre des dispositifs d'élaboration des stratégies éducatives nationales. Elle invite à conduire la réflexion sur la politique éducative à mener dans la France d'aujourd'hui.

2. La politique éducative française : le besoin de l'évaluer et de la repenser à l'aune d'objectifs de développement durable

Si, depuis l'école de Jules Ferry, la société française a toujours attaché, à juste titre, une importance première à l'éducation nationale, elle est saisie aujourd'hui d'un doute sur la qualité et les performances du système éducatif national. C'est en particulier le cas depuis que les comparaisons internationales émanant des études PISA ont mis tout d'abord en exergue un classement assez médiocre de la France parmi les pays de l'OCDE, puis un glissement à la baisse au fil du temps. L'attention du pays s'en trouve fortement polarisée sur les diagnostics

⁵ L'Europe s'est ainsi fixée, en 2000 dans le cadre de la stratégie dite de Lisbonne, comme objectif de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », UE (2000), Conseil européen des 23 et 24 mars, Conclusions de la présidence http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm

⁶ Voir UNESCO (2015). Repenser l'éducation : Vers un bien public global ?, Paris <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232696f.pdf> et Locatelli R., (2018), L'éducation global ?, bien public et bien commun : Remodeler la gouvernance de l'éducation dans un contexte en mutation, Recherche et prospectives en éducation, Réflexions thématiques, UNESCO, février <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002616/261614f.pdf>

à porter sur le système éducatif, sur la pertinence des politiques publiques et des réformes mises en œuvre au cours des dernières décennies. Le contexte dans lequel s'inscrit l'ouvrage est celui de la récurrence de réformes et d'un fort volontarisme pour en initier de nouvelles porteuses d'avenir.

Le sujet éducation aura ainsi été fortement présent dans l'agenda politique de la présente décennie, avec le vote en 2013 de la « loi de refondation de l'école » portée par Vincent Peillon et les mesures annoncées depuis 2017 par Jean-Michel Blanquer en vue d'instaurer ce qu'il appelle « l'école de la confiance ».

Les attentes sociétales vis-à-vis du système éducatif sont grandes. Comme dans d'autres domaines d'intervention, le modèle d'action publique en matière d'éducation est caractérisé en France par une forte présence de l'État central. Des inflexions se sont cependant produites durant les dernières décennies qui cherchent à introduire plus de déconcentration, de décentralisation, d'autonomie des établissements. L'analyse rétrospective montre également que les politiques éducatives s'inscrivent en France dans une certaine continuité malgré les alternances politiques. De nouvelles orientations se sont dessinées tel l'objectif de Lionel Jospin inscrit dans la loi d'orientation de 1989 de « placer l'élève au centre du système éducatif » qui n'a au demeurant donné lieu qu'à une concrétisation limitée⁷.

Les transformations à l'œuvre peuvent apparaître dans l'ensemble lentes et inachevées malgré la récurrence des réformes. Cela rend nécessaire une réelle évaluation des évolutions en cours, et la formulation d'un diagnostic d'ensemble sur les perspectives d'amélioration. L'interrogation est grande sur la capacité du système français à se réformer efficacement, à mener des réformes institutionnelles fortes qui répondent aux enjeux du développement durable, à répondre aux attentes de la société d'aujourd'hui et de celle de demain. Dans les processus à l'œuvre, la permanence des traits fondamentaux et des principes fondateurs du modèle français s'en trouve posée.

Vues avec le recul qui s'impose en pareil domaine trois évolutions sont fortement préoccupantes, comme le montre le contenu de ce livre :

- Le creusement des inégalités, tant sociales que territoriales, qui se cumulent dans le cadre d'un processus qui paraît avoir tous les contours de l'inexorabilité ;

⁷ Voir Van Zanten A.(2004), Les politiques éducatives entre le dire et le faire, Sciences humaines https://www.scienceshumaines.com/les-politiques-educatives-entre-le-dire-et-le-faire_fr_4363.html

- Le déploiement de la nouvelle gestion publique et d'une conception marchande impulsée par l'analyse économique dominante, qui s'est exprimé tout particulièrement dans l'enseignement supérieur mais qui est présent désormais à tous les étages du système ;
- Les interrogations, les controverses, les remises en cause qui se manifestent sur le thème de la laïcité autour duquel l'école publique française s'est historiquement construite.

C'est donc à titre principal la capacité de mener des réformes qui impliquent réellement l'ensemble des parties prenantes autour d'une vision partagée et porteuse de développement durable qui se trouve posée dans ce livre.

3. Un ouvrage qui s'inscrit dans la tradition et la démarche du CIRIEC d'étudier les modalités de mise en œuvre et de promotion de l'intérêt général

Cet ouvrage est le quatrième de la collection « économie publique et économie sociale », publiée par le CIRIEC France aux Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH). Comme les précédents il a pour objet d'analyser l'action publique, le rôle des acteurs et des organisations dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un intérêt général conçu en tant que construit social. On y retrouvera les mêmes caractéristiques, exigence de rigueur scientifique, mise en perspective points de vue variés, référence à des valeurs qui sont souvent partagées, mais qui nécessitent également d'être discutées dans leur pertinence et modalités d'expression. L'ouvrage n'en reste pas moins ancré sur la vision commune d'une recherche de diagnostics et de solutions qui permettent de faire progresser la connaissance et les processus de mise en œuvre de l'action publique. Et, comme dans les autres ouvrages de la collection, le thème d'étude est traité dans sa dimension socio-économique.

Les auteurs sont très divers. Il s'agit d'enseignants-chercheurs en économie, droit, gestion, sociologie, sciences de l'éducation, de l'information, et psychologie, mais aussi, et souvent conjointement à leurs compétences académiques, de praticiens du service public et de l'administration de l'éducation nationale, d'acteurs du système éducatif dont les personnalités sont reconnues. Ils ont accepté de confronter leurs analyses pendant six journées de séminaire de discussion de ce travail collectif qui s'est déroulé sur une année. Les aspects proprement pédagogiques et les programmes des différents enseignements sont nécessairement évoqués,

mais ils ne constituent pas la matière du livre, dont le fil rouge est la référence à la notion d'intérêt général.

L'ouvrage pose sur ces bases, à travers les 31 chapitres qui s'y trouvent réunis, un ensemble de questions fondamentales.

Comment les missions du service public de l'éducation sont-elles conçues, définies, exercées ?

Quels sont les principaux traits du système éducatif en France ?

Quels rapports entretient-il avec les forces vives du pays ?

Quelles sont les principales orientations de la politique de la politique d'éducation et comment a-t-elle évolué ?

Quel jugement peut-on porter sur les réformes en cours ?

Quels sont les résultats obtenus, en matière de correction des inégalités de départ, de préparation à la vie sociale et professionnelle, de contribution au rayonnement de notre pays dans le Monde ?

Comment la France se situe-t-elle par rapport aux autres pays sur ces différents points ?

Comment l'enseignement supérieur se place-t-il dans une concurrence internationale de plus en plus vive et s'oriente-t-on vers une marchandisation du système éducatif ?

On en trouvera ci-après le fruit, un ouvrage imposant, érudit, actuel, dont l'ambition est d'apporter à ses lecteurs, dans ses cinq parties, un ensemble d'informations et de réflexions leur permettant de mieux appréhender, dans toutes ses dimensions, un sujet essentiel pour le devenir des individus et de la société française.

La première partie délimite le cadre général, les fondements du système français, ses étages et ses réseaux, la politique de l'éducation et les modalités d'évaluation de ses résultats.

La deuxième partie traite des problèmes d'organisation et de fonctionnement, de la formation et de la carrière des enseignants. Elle donne la parole aux différents acteurs qui, à l'intérieur du système éducatif ou à sa frontière, cherchent à influencer sur son évolution.

Les troisième et quatrième parties sont consacrées respectivement aux aspects sociaux de l'éducation, autour du thème central de l'égalité, et à ses aspects économiques, dans ses relations avec l'appareil productif.

La cinquième partie, enfin, se concentre sur l'enseignement supérieur et la recherche.

À la fin de chaque partie des tableaux présentent, sur la base des données de l'OCDE, des éléments de comparaisons internationales.

Trois contributions qui sont dédiées à des expériences étrangères (anglaise, américaine et algérienne)⁸ complètent cet ouvrage et sont mises en ligne en accès libre sur le site international du CIRIEC dans le cadre de sa collection de Working Papers.

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage collectif en font la richesse : les auteurs développent chacun leur pensée propre, n'hésitent pas à faire part de leurs convictions, avec un degré d'engagement plus ou moins appuyé. Ils s'inscrivent cependant tous dans les mêmes orientations générales : le lien à établir avec obstination et persévérance entre l'économique et le social ; l'objectif central d'égalité, qui s'impose dans le domaine de l'éducation plus que partout ailleurs ; la volonté de construire une école qui, loin de s'inscrire dans une logique de diffusion de l'orthodoxie néolibérale, entend donner à chacun les moyens de penser librement et d'apporter une contribution autonome à la vie collective.

⁸ <http://www.ciriec.uliege.be/publications/wp/>