

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 138

## ÉDUCATION

Pourquoi la France  
surpayée et  
comment en sortir

Septembre 2013 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# ÉDUCATION : POURQUOI LA FRANCE SURPAYE ET COMMENT EN SORTIR

La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni comptent le même nombre d'élèves (10,5 millions) et pourtant, le Royaume-Uni et l'Allemagne dépensent chaque année 30 milliards de moins par rapport à la France pour les premier et second degrés (hors maternelle et enseignement supérieur). La Fondation iFRAP a cherché dans cette étude à identifier d'où venait cet écart.

**Premier facteur de surcoût :** la masse salariale des professeurs. Elle est de l'ordre de 10 milliards de plus par an en France, notamment parce que notre pays compte 67 000 professeurs de plus qu'en Allemagne et 270 000 de plus qu'au Royaume-Uni. Nos professeurs sont moins bien payés qu'en Allemagne, mais par choix idéologique, beaucoup plus nombreux, ils donnent aussi moins d'heures de cours, leurs missions sont plus limitées et leurs retraites plus chères.

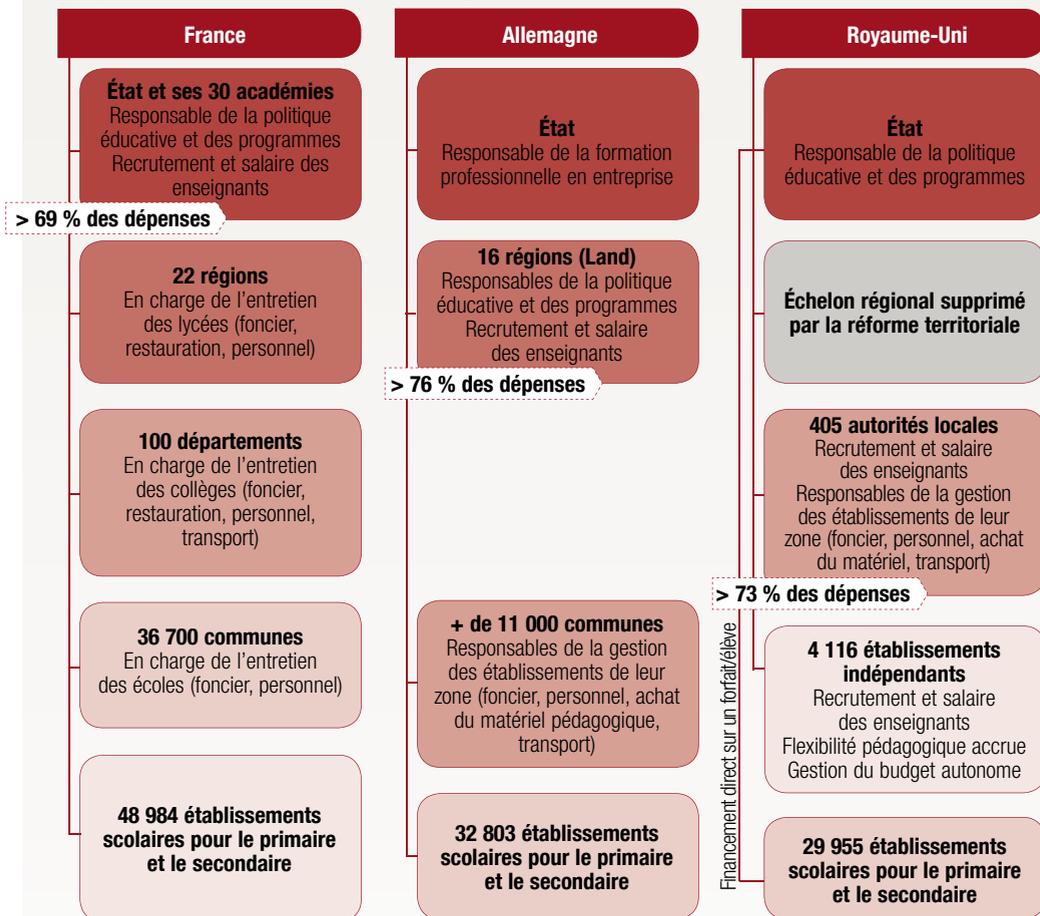
**Deuxième facteur de surcoût :** là où la France compte plus de 220 000 personnels payés sur fonds publics travaillant dans le secteur de l'éducation (aux niveaux central et local, État et collectivités), l'Allemagne en compte 87 000 et le Royaume-Uni 100 000. Rien qu'au niveau de la rue de Grenelle, on compte 3 143 agents quand l'État fédéral allemand en compte moins de 900 et le Royaume-Uni 2 780. Ici, on voit bien que le coût de l'administration a dérapé en France et on peut facilement évaluer à environ 10 milliards ce surcoût administratif.

**Troisième facteur de surcoût :** le nombre d'établissements scolaires. Là où la France compte 48 984 établissements publics (hors maternelle et supérieur), l'Allemagne en compte 32 803 et le Royaume-Uni 29 955. On peut là encore évaluer le surcoût à environ 10 milliards d'euros. Surcoût en réalité lié au très grand nombre d'échelons locaux (communes, départements, régions) qui s'entrechoquent avec l'État déconcentré : académies et directions académiques.

## Les 6 propositions de la Fondation iFRAP pour une école moins chère et de meilleure qualité

- Décentraliser l'éducation au niveau des régions et du bloc communal (dans le cadre d'une fusion des communes de moins de 10 000 habitants), les régions absorbant les académies et les communes étant responsables de tous les établissements (primaire et secondaire) sur leur sol et d'abord de la masse salariale des enseignants (et non plus seulement les personnels techniques).
- Supprimer les académies et instaurer des agences régionales de l'éducation, dépendant des régions, chargées d'assurer la transition vers la complète décentralisation.
- La régionalisation du financement de l'éducation doit être accompagnée du lancement d'un forfait par élève et par an – une sorte de tarification à l'activité qui serait versée à des établissements autonomes en fonction du nombre d'élèves dans l'établissement.
- Réformer le statut des enseignants de 1950. Réduire le nombre d'enseignants, mais les payer mieux en échange de plus d'heures de cours et de présence. Allonger la durée de probation pour devenir titulaire. Instaurer la bivalence, annualiser les heures d'enseignement...
- Rémunérer les enseignants à la performance et diversifier les statuts, les types de contrat, etc.
- Accorder l'autonomie de gestion aux écoles et à leurs chefs d'établissements, notamment pour ce qui est de la constitution des équipes pédagogiques et de l'évaluation des professeurs.

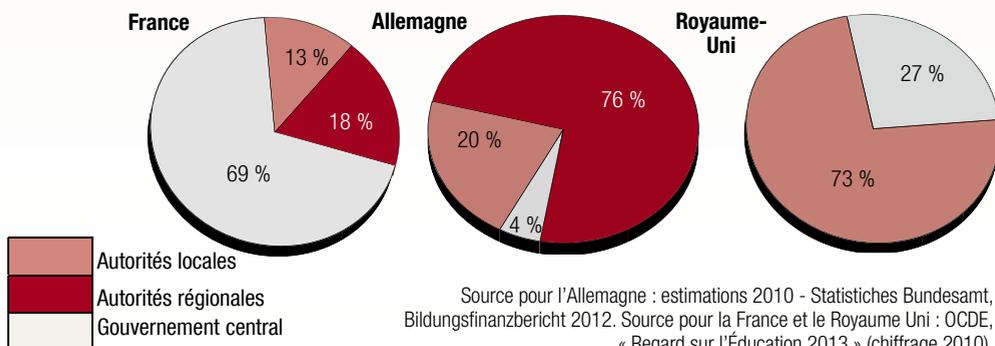
## Comparatif des systèmes éducatifs français, allemand et britannique : compétences, financements et dépenses



### Nombre d'acteurs compétents sur les questions d'éducation, par pays

France	Allemagne	Royaume-Uni
Plus de 36 800	Moins de 12 000	Près de 4 500 (en incluant les établissements indépendants)

### Dépenses par autorité publique pour l'enseignement obligatoire (en %)



Source pour l'Allemagne : estimations 2010 - Statistisches Bundesamt, Bildungsfinanzbericht 2012. Source pour la France et le Royaume Uni : OCDE, « Regard sur l'Éducation 2013 » (chiffre 2010).

## Caractéristiques des systèmes scolaires français, allemand et britannique : élèves, établissements, personnels et coûts administratifs (hors maternelle et supérieur)

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Élèves du primaire et secondaire (hors maternelle)	10 547 400	10 540 500	10 500 200
Nombre d'établissements scolaires du primaire et secondaire	48 984	32 803	29 955 dont 4 116 établissements autonomes
Enseignants du primaire et secondaire	766 760 ETP soit environ 800 000	733 319 près de 615 000 si on retire le personnel en charge de la formation professionnelle	530 000 <sup>1</sup>
Masse salariale enseignante en milliards d'euros (hors pensions)	43 (Cour des comptes)	35,8 (estimation iFRAP)	20,7 (estimation iFRAP)
Assistants d'éducation et pédagogiques	68 321	nc	239 800
Personnel administratif et de support	125 514 + 95 000 TOS* = 220 514 ** (+ 200 000 agents communaux***)	87 600 <sup>2</sup>	106 100
* En France, s'ajoutent près de 95 000 personnels TOS (techniciens et ouvriers de services) des régions et départements.			
** Également non compris dans le personnel de l'enseignement obligatoire, le personnel dorénavant rémunéré sur les chapitres « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » passé dans les comptes de l'Enseignement supérieur en 2007. Au total, ils étaient 54 245 employés en 2011 dont une part inconnue servant dans l'enseignement primaire et secondaire.			
*** Antécédent aux différentes vagues de décentralisation, le nombre de personnels de services employés par les communes dans le primaire n'est pas connu. En 2004 <sup>3</sup> , il était estimé qu'ils coûtaient près de 7,2 milliards d'euros soit 60 % des dépenses d'éducation des communes. La Fondation iFRAP estime à près de 200 000, ces employés de service des écoles primaires rémunérés par les communes (concierges, techniciens de surface et de restauration), soit en moyenne 5 employés par école primaire.			
Effectifs des agents publics au niveau central (ministère chargé de l'Éducation)	3 143	900 (estimation) À noter que les employés fédéraux sont presque exclusivement en charge de l'enseignement supérieur et non de l'enseignement scolaire obligatoire	2 780
Personnel de l'enseignement obligatoire	993 835 + 3 143 agents publics au niveau central + 95 000 TOS* + 200 000*** = 1 291 998**	820 919	875 900
Dépenses annexes (fonction support, restauration, transports...) en milliards d'euros (dont dépense d'administration centrale)	13,8 (3,5)	nc (0,9)	4,7 (1,1 - estimation)

■ 1 Le système britannique se caractérise par un très grand nombre d'assistants, souvent de haut niveau. On en compte près de 240 000 en 2011.

■ 2 Bureau fédéral de la statistique, juillet 2011. Chiffrage 2009.

■ 3 Guide de l'Éducation, La commune et l'espace éducatif local. Les trente métiers territoriaux de l'éducation. Francis Oudot, président de l'ANDEV (Association nationale des directeurs de l'éducation des villes), avec l'INJEP et l'ANDEV. 2004.

## Dépenses totales d'éducation, dépenses publiques et part des dépenses privées (2009-10)

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Dépense totale (publique et privée) d'éducation par rapport au PIB (dépense intérieure d'éducation)	6,3 % (132,1)	5,3 % (126,4)	6 % (nc)
Dépense publique primaire et secondaire	84,1 (rappel dépense publique 2000 : 88,5)	55,8 (rappel dépense publique 2000 : 79,3)	54,3 (rappel dépense publique 2000 : 51,2)
Part des dépenses privées pour le primaire et le secondaire (dont ménages)	7,8 % (6,2 %)	12,4 % (nc)	21,3 % (10,8 %)

## Le surnombre d'écoles maternelles, une exception française

C'est principalement dans le premier degré que la France se singularise par son nombre élevé d'écoles. Et à l'intérieur même du premier degré, il y a la singularité de l'école maternelle et ses 16 000 établissements. La forte natalité en France explique en partie cette particularité ; on compte 2,5 millions d'enfants en maternelle en France, mais l'Allemagne nous talonne avec 2,3 millions enfants pour 1 400 établissements. Le Royaume-Uni, quant à lui, avec moins de 1,3 million d'enfants en maternelles en 2011 compte 3 099 établissements. En France, ces établissements sont majoritairement publics et presque tous nos enfants y sont inscrits, avec obligation d'assiduité, bien que la scolarité ne soit pas encore obligatoire. Alors que l'Allemagne fait davantage reposer la maternelle sur le privé, le Royaume-Uni propose un service minimum aux familles. Loin de la notion d'apprentissage précoce comme en France, les petits britanniques, à partir de 3 ans (2 ans depuis la rentrée 2013), peuvent être accueillis dans des *children centers* (garderies, écoles maternelles, assistantes maternelles...) qui les prennent en charge gratuitement 15 heures par semaine. Cette différence d'approche se fait ressentir au niveau des budgets publics du pré-primaire qui s'élevaient à 5,47 milliards d'euros en 2009 au Royaume-Uni, 10,6 milliards en Allemagne (jusqu'à 15 milliards en incluant le privé) et 12,6 milliards en France.

En termes de comparaison, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont sensiblement le même nombre d'élèves hors maternelle et enseignement supérieur, autour de 10,5 millions en 2011, mais ont choisi des organisations différentes. La France compte autant d'établissements scolaires que l'Allemagne et le Royaume-Uni réunis !<sup>4</sup> Une situation qui peut s'expliquer historiquement par la plus faible densité de population de la France : 23 élèves par km<sup>2</sup> en France, contre 36 en Allemagne et 49 au Royaume-Uni. De l'élémentaire au secondaire, le ratio passe de 48 984 établissements pour la France contre 32 803 en Allemagne et 29 955 au Royaume-Uni (dont 4116 établissements autonomes) Au final, la densité d'établissements en France se situe dans la moyenne de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Cette dispersion des acteurs et des structures de l'enseignement obligatoire (hors maternelle et supérieur) se répercute dans les dépenses publiques puisque pour un nombre d'élèves semblable, la France dépensait 84,1 milliards d'euros en 2009 contre seulement 55 milliards environ chez nos voisins. Soit 30 milliards d'euros de plus qui s'expliquent par l'excédent des dépenses d'administration et de personnel et

des dépenses annexes de chaque établissement (fonction support, restauration, hébergement, transports...).

- **10 milliards de surcoût lié au nombre d'établissements scolaires** : avec le double d'établissements scolaires, la France compte le double de dépenses annexes. On peut encore évaluer ce surcoût à environ 10 milliards d'euros, lié au trop grand nombre d'échelons locaux (communes, départements, régions) qui s'entrechoquent avec l'État déconcentré : (académies et directions académiques) et à un effectif de presque 300 000 personnes, travaillant dans nos écoles primaires, collèges et lycées qui disparaissent des comptes de l'Éducation nationale puisque employés par les communes, les départements et les régions<sup>5</sup> ;

- **10 milliards de surcoût lié au coût de l'administration** : au niveau central, la France compte le triple de dépenses administratives, près de 3,5 milliards d'euros en 2011 quand nos voisins tourment autour du 1 milliard d'euros de dépenses. Rien qu'au niveau de la rue de Grenelle, on compte 3 143 agents quand l'État fédéral allemand en compte moins de 900 et le Royaume-Uni 2 780. Au total, on compte plus de 220 000 personnels non-enseignant payés sur fonds publics travaillant

■ 4 De la maternelle au supérieur, on compte 65 173 établissements en France contre 34 203 en Allemagne et 33 054 au Royaume-Uni.

■ 5 Voir Société Civile n° 137 : « Doublons de compétences à tous les échelons, le mal français », juillet 2013.

dans le secteur de l'éducation quand l'Allemagne en compte 87 000 et le Royaume-Uni 100 000. Ce dérapage du coût de l'administration en France peut être facilement évalué à 10 milliards.

• **10 milliards de surcoût lié à la masse salariale des enseignants** : notre pays compte 67 000 professeurs de plus qu'en Allemagne et plus de 270 000 qu'au Royaume-Uni et cette masse

salariale a un coût : 49,9 milliards d'euros (y compris les pensions) en 2011 rien que pour les enseignants tous niveaux confondus, comme le chiffrait cette année la Cour des comptes, soit 17 % du budget total de l'État. Hors pensions, cette masse coûtait 43 milliards en 2011, soit un surcoût de près de 10 milliards d'euros par rapport à nos voisins.

## Masse salariale des enseignants et des TOS en France

		Total (en euros)	Dont départements	Dont régions
2011	Masse salariale enseignante (hors pensions)	43 milliards		
	Masse salariale enseignante (dont pensions)	49,9 milliards		
2004	Masse salariale des TOS (hors charges patronales)	1,12 milliard	620 millions	501 millions
	Masse salariale des TOS (dont charges patronales)	2,46 milliards	1,36 milliard	1,1 milliard

Note : non évaluée, la masse salariale des personnels hors enseignants et hors TOS.

Source : Cour des comptes, « Gérer les enseignants autrement », mai 2013 / Transfert des personnels TOS de l'éducation nationale, L'Harmattan, Paris, 2007, Roselyne Allemand et Yves Gry.

## I. L'Éducation n'est pas nécessairement une responsabilité nationale

Contrairement à une idée répandue en France, il faut rappeler que l'Éducation n'est pas nécessairement une responsabilité nationale. L'Allemagne et aujourd'hui le Royaume-Uni privilégient une gestion locale de la politique éducative alors que la France maintient un très fort monopole étatique, centralisé, sur l'enseignement.

En France, le problème est moins la rationalisation des moyens que l'absence de choix opéré entre décentralisation assumée et tentation de recentralisation. Le système déconcentré de l'État est le même depuis plus d'un siècle et se partage entre les 30 académies<sup>6</sup>, 97 directions académiques (au niveau départemental) et plus de 1 000 circonscriptions de premier degré<sup>7</sup>. Difficile donc pour les acteurs locaux de trouver une place dans le système éducatif, même si les différentes vagues de

décentralisation leur concèdent à chacun la gestion (ou en réalité l'entretien et le financement) d'un niveau d'enseignement : 22 régions en charge du foncier, de l'entretien des lycées, de la restauration, des personnels ouvriers et de service et de la carte des formations professionnelles. 100 départements en charge du foncier, de l'entretien des collèges, de la restauration, des personnels ouvriers et de service et des transports. 36 000 communes en charge du foncier et de l'entretien des écoles élémentaires et primaires. Une décentralisation au milieu du gué de l'Éducation nationale avec des acteurs locaux et des établissements qui n'ont aucun contrôle, par exemple, sur le recrutement, l'évaluation ou la mobilité du corps enseignant.

En Allemagne, la politique éducative est régionalisée puisque la souveraineté culturelle des

■ 6 Correspondant aux régions, sauf pour l'Île-de-France, les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

■ 7 Avec des inspecteurs en charge d'inspection, d'animation et d'administration en raison de l'absence de statut pour les écoles et leurs directeurs.

■ 8 Le Pays de Galles et les zones les moins peuplées se découpent en larges autorités unitaires, puis viennent les autorités locales qui incluent les districts métropolitains et le Grand Londres. L'Irlande du Nord compte 25 districts – district council areas – et l'Écosse se divise en 29 conseils locaux – council areas.

■ 9 34,7 % à la charge des étudiants et 35 % issus d'investissements privés (source : HESA HE Finance Plus, 2011-2012).

■ 10 67 % des parents estiment important de préparer les élèves à la vie professionnelle en Allemagne (avec 54 % des enseignants).

■ 11 Elles siègent également dans les conseils d'administration des écoles de formation professionnelle, ce qui assure une légitimité et une reconnaissance aux formations déli-

länder place explicitement la politique éducative sous leur autorité. Le Land est l'autorité régionale jouissant d'un gouvernement local et d'un parlement. Chaque Land légifère à travers sa Constitution et ses lois sur les caractéristiques de son régime éducatif alors qu'une coordination est assurée à travers la Conférence permanente des ministres de l'Éducation des Länder (Kultusministerkonferenz ou KMK). La KMK a pour but d'assurer la continuité et la qualité de l'enseignement, tout en garantissant la mobilité des étudiants à travers le pays. Les communes, quant à elles, prennent en charge l'aspect matériel de l'éducation (entretien, équipement, personnel non enseignant) alors que les missions de l'État fédéral se limitent uniquement à fixer le droit des fonctionnaires de l'Éducation et à organiser la formation professionnelle en entreprise.

Quant au Royaume-Uni, il assume une réelle décentralisation du système éducatif. Le pays a concrétisé sa réflexion sur la rationalisation générale des politiques publiques par une vaste réforme territoriale. Le nouveau paysage administratif britannique compte 405 autorités locales<sup>8</sup> qui gèrent, entre autres, l'enseignement public obligatoire de l'Union. Toujours en pleine réforme, le système éducatif britannique est actuellement à deux vitesses mais tend vers une responsabilisation et une autonomisation des acteurs locaux. L'État, qui reste l'autorité responsable ultime en matière d'Éducation, délègue cette compétence aux autorités locales (pour les *maintained schools*, enseignement public administré par les autorités locales) et aux établissements (pour les *free* et *independent schools*, établissements autonomes qui perçoivent leur budget de l'État directement).

## Augmentation du financement privé dans les pays de l'OCDE... mais ralentie en France

La part de financement privé est logiquement moindre en France, et plus assumée en Allemagne (pour la maternelle) et surtout au Royaume-Uni, 2<sup>e</sup> pays en termes de financement privé selon l'OCDE, notamment grâce à sa réforme d'autonomisation de l'enseignement supérieur, aujourd'hui financé à 70 % par le privé<sup>9</sup>. La part des financements privés dans le système d'éducation public est en augmentation dans tous les pays de l'OCDE. Entre 2000 et 2010, le pourcentage des financements privés dans l'éducation obligatoire au Royaume-Uni est passé de 11,3 % à 21,1 %. Ce taux n'est que de 8 % en France. En effet, même dans l'enseignement privé français (20 % de l'enseignement en France, majoritairement sous contrat avec l'État), une grande part des dépenses sont prises en compte par les autorités publiques : l'État pour les rémunérations, les collectivités pour le fonctionnement des établissements. La gratuité complète de l'Éducation nationale ne peut plus passer par une constante augmentation des dépenses publiques. La France doit donc accepter que l'investissement privé (des entreprises et des ménages) aille en s'accroissant dans l'enseignement public, notamment dans l'enseignement supérieur, comme cela se pratique au Royaume-Uni, en développant le soutien à la recherche et les partenariats (ce qui, bien exécuté, doit mener à une plus grande ouverture et une meilleure reconnaissance de nos universités à l'international). On doit également souhaiter une participation accrue des entreprises dans la formation professionnelle, comme en Allemagne où les entreprises ont une responsabilité dans ce domaine : premiers acteurs de la formation professionnelle, les entreprises y financent les temps de formation dans leurs locaux, sans bénéficier d'aucun avantage fiscal, alors que les Länder restent en charge de l'enseignement en établissement. Grâce à ce consensus national<sup>10</sup> entre le Bund (qui fixe le droit des apprentis, les conditions de travail), les Länder et les entreprises<sup>11</sup>, l'Allemagne atteint un niveau de 39 apprentis pour 1 000 employés (contre environ la moitié, 17 et 20 pour la France et le Royaume-Uni) et surtout le taux de chômage des jeunes le plus faible de l'Union européenne (7,6 % en mai 2013).

## II. Financement : qui paye, décide ?

L'Allemagne et le Royaume-Uni ont mis en place des structures publiques de financement très différentes de la France qui s'illustre par un financement central du système éducatif. Sans surprise, la France se distingue par le poids très lourd du financement par l'État dans l'Éducation : 69,3 % des dépenses publiques, tandis que ce sont les régions (Länder) en Allemagne qui financent d'abord l'éducation à 75,7 %, si l'on prend en compte les dépenses initiales, c'est-à-dire avant transferts et redistributions. La part de l'État est particulièrement réduite (5,3 %) par rapport aux structures de financement françaises et britanniques. Le Royaume-Uni se démarque par l'importance des dépenses locales puisque les autorités locales administrent près de 73,4 % du budget de l'enseignement obligatoire en 2010.

En France, la vraie question reste la clarification de ce qui relève de l'État et de ce qui relève du local qui pour l'instant intervient très peu dans le processus décisionnel tout en ayant multiplié les services de gestion à l'occasion des différentes phases de décentralisation. Dans les faits, on assiste à un véritable écheveau inextricable de services à tous les niveaux : l'État a conservé des structures qui n'ont plus d'autre raison d'être qu'idéologique dans le financement de l'Éducation nationale.

Ainsi, comment expliquer le maintien d'une direction des affaires financières sous l'autorité du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur alors que le service du budget de la direction générale de l'enseignement scolaire, dépendant du ministère de l'Éducation nationale, gère déjà le budget le plus important de la nation et que les budgets opérationnels de programmes sont répartis par académie ? De même, le secrétariat général peut difficilement coordonner les directions qui ont de fait une autonomie propre ou travaillent directement avec le cabinet du ministre. On peut aussi évoquer les nombreuses missions qui se greffent sur les directions, souvent en parallèle de leurs services (mission rythmes scolaires, mission éducation priori-

taire, etc.), sans compter les futurs conseils des programmes ou de l'évaluation et les services déconcentrés en charge de la formation dans les rectorats que l'on retrouve doublonnés dans les régions. Mais la principale anomalie reste ce système parallèle à l'échelon local avec un partage des responsabilités qui ne s'assume pas dans sa logique décentralisatrice entre État et collectivités. Si les collectivités sont responsables des entités éducatives, il n'y a aucune raison qu'elles ne le soient pas pour l'ensemble des missions, y compris la responsabilité financière.

La responsabilité financière est beaucoup plus simplifiée en Allemagne où s'applique le principe du « décideur-payeur » puisque les différents échelons de gouvernance, dans les domaines dont ils sont responsables, s'occupent à la fois du financement et de la dépense. Chaque échelon finance donc les responsabilités qui sont de leur ressort : 80 % du budget éducatif des Länder sont reversés au fonctionnement des établissements publics, dont le versement des salaires des professeurs, alors que la maintenance des établissements publics, incluant les salaires du personnel non enseignant et les dépenses en matériel, correspondent à 90 % du budget éducatif des communes. Quant aux dépenses de l'État fédéral, la moitié de son budget éducatif est consacrée à la formation professionnelle et un tiers finance les aides réservées aux étudiants. L'État prend également à sa charge toutes les dépenses relatives à l'éducation allemande à l'étranger.

Le Royaume-Uni se caractérise encore une fois par une décentralisation assumée. Les autorités locales, qui assurent 73 % des dépenses d'éducation du pays, restent financées à 83 % par l'État central à travers des subventions attribuées à l'éducation (*dedicated school grant*). Seulement, le Royaume-Uni, contrairement à la France, laisse l'échelon local administrer son budget de façon autonome. Les autorités locales supervisent indépendamment l'ensemble des établissements d'enseignement public de leur zone, y répartissent les moyens (matériels et financiers), emploient et payent

tout le personnel (enseignant et autres). Un nouveau mode de répartition du budget éducatif entre également en application dès la rentrée 2013. Les autorités locales britanniques distribuent maintenant les moyens financiers entre les établissements, sous la forme d'un forfait, en fonction du nombre d'élèves et de la formation qu'ils choisissent. Une fois ce budget forfaitaire alloué, les établissements publics à travers leur conseil de

direction (*governing body*) et les chefs d'établissement sont libres dans le choix de leurs dépenses. Cette distribution des moyens sur un modèle forfaitaire fait d'ailleurs partie des nouvelles propositions de la Cour des comptes en France pour moderniser l'Éducation nationale. Cela faisait logiquement suite à la publication du rapport 2012, qui mettait en évidence les inégalités de répartition des moyens entre les académies<sup>12</sup>.

### III. Gestion des enseignants personnalisée ou statutaire

#### L'autonomie des établissements en augmentation

D'après l'OCDE, l'autonomisation des établissements scolaires est un moyen au service de l'amélioration de la qualité de l'éducation puisqu'elle rend les établissements « *plus responsables de leurs résultats à l'égard de leurs élèves/étudiants, de leurs parents et de l'opinion en général* »<sup>13</sup>. L'Allemagne s'est peu intéressée à l'autonomisation des établissements sauf à travers quelques expérimentations, notamment sur la gestion du budget ou sur l'achat de matériels pédagogiques. En France, la division de la responsabilité éducative sous la tutelle de l'État ne donne pas aux écoles et aux chefs d'établissements un pouvoir décisionnaire et ce, malgré l'important nombre de conseils et de concertations entre les acteurs locaux : conseil d'école avec la mairie pour l'enseignement primaire, commission permanente et conseil d'administration au niveau des collèges et des lycées, conseil départemental de l'Éducation nationale et conseil académique de l'Éducation nationale au niveau régional. En fait, aucun de ces organes ne possède de véritable pouvoir décisionnel, hormis dans l'élaboration des agendas et des règlements intérieurs.

L'exemple le plus frappant de la montée de l'autonomie des établissements scolaires se trouve au Royaume-Uni dont le gouvernement, s'inspirant du modèle suédois, a permis l'ouverture de *free* et *independent schools* (ou *academies*). Reprenant l'idée du chèque scolaire suédois (première expérimentation du budget

forfaitisé), ces écoles sont financées par un forfait par élève directement versé par l'État. Ainsi, lorsqu'un élève fait le choix d'une école indépendante, les autorités locales perdent l'équivalent de ce forfait/élève. Ce point de la réforme a été sujet à débat au Royaume-Uni, beaucoup accusant le gouvernement de chercher à diminuer les pouvoirs des autorités locales et de favoriser un lien direct entre un État financeur et des établissements autonomes. Ces établissements sont ensuite libres de recruter leur personnel, d'établir leur stratégie d'enseignement ainsi que les programmes (sous réserve qu'ils restent cohérents avec le programme national) et peuvent même modifier le calendrier scolaire. La motivation première de cette réforme est l'amélioration du niveau des établissements faibles en les mettant en concurrence. Avant 2010, on comptait 203 *academies* au Royaume-Uni contre 2 900 en 2012, regroupant plus de 2 millions d'élèves (soit 27 % du total des élèves de l'enseignement public)<sup>14</sup>. Les établissements ont principalement été attirés par l'augmentation de leurs moyens financiers. 39 % des académies interrogées admettent qu'il s'agissait de leur motivation principale et près de 75 % des académies expliquent que leurs perspectives financières se sont améliorées depuis leur conversion, notamment grâce à une gestion personnalisée. Vient ensuite le désir d'autonomie des établissements qui sont maintenant libres de gérer leur budget, de penser leur stratégie éducative et de coopérer avec d'autres institutions que les autorités locales<sup>15</sup>.

■ 12 La Cour des comptes estimait qu'en 2010, l'État avait déboursé 47 % de plus pour former un lycéen parisien, par rapport aux académies de Versailles et Créteil, voire jusqu'à 51 % de plus que pour l'académie de Nice. Les inégalités de traitement se manifestent à la fois dans la répartition des moyens financiers et dans la répartition des enseignants.

■ 13 OCDE, Les ressources financières et humaines investies dans l'Éducation (2012).

■ 14 The Guardian - Number of children taught in academies reaches 2 million.

■ 15 Sondage réalisé par le think tank indépendant Reform en mars 2012 - Rapport : Plan A+: Unleashing the potential of academies.

■ 16 « L'enseignement privé sous contrat connaît, lui aussi, une attractivité différenciée entre académies, mais de manière atténuée. En effet, les modalités de recrutement conduisent à ce que les candidats choisissent, sous réserve de l'accord de la direction, l'établissement qu'ils

En France, le meilleur exemple de gestion autonome concerne l'enseignement privé que la Cour des comptes cite en exemple en mai 2013. La Cour relève notamment l'importance du chef d'établissement dans le processus d'affectation des enseignants, en plus d'une régulation locale et nationale. Le rapport<sup>16</sup> indique que ce processus permet d'atténuer la forte mobilité des jeunes enseignants en évitant le phénomène de « fuite » des jeunes enseignants du public, pressés de quitter un établissement qu'ils n'ont pas choisi. Les chefs d'établissement du public sont d'ailleurs 47 % à souhaiter « pouvoir choisir des enseignants sur poste à profil » et 66 % à juger très important, pour améliorer leur métier, la mise en place d'« une véritable gestion des ressources humaines pour une meilleure adaptation au profil du poste ». Quant à la mise en concurrence des établissements en France, elle est presque nulle depuis l'instauration de la carte scolaire qui bride la liberté de choix des parents et élèves. La France applique l'un des régimes de carte scolaire les plus rigides<sup>17</sup> en contradiction avec les autres membres de l'OCDE, où

cette pratique tend à disparaître. À l'étranger, cette liberté rendue aux élèves et aux parents passe soit par une flexibilité renforcée de la carte scolaire, soit par la création de nouveaux établissements autonomes ou par la mise en place de mécanismes de financement d'aides « au choix ».

## Rémunération : monopole français contre concurrence assumée chez nos voisins

En termes de salaire annuel, il est vrai que les enseignants sont moins bien payés en France. Cette situation ne date pas d'aujourd'hui : il y a un siècle, en 1914, une enquête classait déjà la France au 24<sup>e</sup> rang en Europe pour le traitement des instituteurs<sup>18</sup>. Plus récemment, ce sont les études de l'OCDE qui ont réveillé les tensions, en montrant que les enseignants français étaient moins payés que leurs voisins. Le salaire moyen d'un enseignant était en effet évalué à 105 % par rapport au salaire moyen en France, contre 132 % au Royaume-Uni et 169 % en Allemagne. Et ce, même en tenant compte du nombre d'heures dispensées.

sont prêts à accepter, dès leur première affectation. Lors de l'enquête, cette particularité a été citée à la Cour par de nombreux enseignants comme une des motivations importantes du choix de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public. », Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, mai 2013.

■ 17 Après un assouplissement en 2008, dans une circulaire envoyée aux directeurs académiques, Vincent Peillon planifie un nouveau durcissement de la carte scolaire dès la rentrée 2013, notamment en reléguant en dernier le traitement des demandes pour parcours rares (langues, musique, sports). En moyenne, chaque année, 73 000 dérogations sont accordées pour 105 000 demandes.

■ 18 Mémoires d'école de Marie et Jacques Gimard, Édition Le Pré aux Clercs, 1997, réédité en 2009.

■ 19 Regard sur l'Éducation 2013 - Note par pays : France, OCDE.

	Allemagne	France	Royaume-Uni
<b>Salaire horaire moyen d'un enseignant après 15 ans d'exercice</b>			
<b>Salaire horaire moyen en équivalents de pouvoir d'achat dans le premier degré*</b>	\$70,81	\$36,34	\$74,09
<b>Salaire horaire moyen dans le 1<sup>er</sup> cycle du second degré</b>	\$83,24	\$55,85	\$65,89
<b>Salaire horaire moyen dans le 2<sup>e</sup> cycle du second degré</b>	\$93,42	\$56,92	\$65,89

Calcul : Fondation iFRAP. Source : OCDE.

Mais les enseignants français sont-ils vraiment sous-payés ? Cette situation est en tout cas à relativiser puisque, s'ils ont bien des salaires de départ inférieurs de 5 % à la moyenne de l'OCDE, ils sont parmi les mieux payés « à l'arrivée ». En effet, « le salaire maximum des enseignants français est supérieur à la moyenne de l'OCDE à tous les niveaux. Cependant, 34 années d'ancienneté sont nécessaires pour atteindre l'échelon maximum en France, contre seulement 24 années en moyenne dans les pays de l'OCDE »<sup>19</sup>. Cette spécificité s'explique par le fait qu'en France, la grille des salaires n'est

calculée que sur l'ancienneté. Et en comparant le salaire des enseignants au niveau de salaire des autres diplômés de l'enseignement supérieur, on constate que la France se situe dans la moyenne, soit environ 82 % du salaire d'un diplômé de l'enseignement tertiaire, comme le Royaume-Uni (81 %). L'Allemagne s'illustre par des salaires autour de 97 % par rapport au salaire d'un diplômé de l'enseignement tertiaire. Quel que soit le pays, à diplôme égal, un enseignant gagne moins que ses camarades de promotion qui travaillent dans le privé.

### ■ Un salaire différencié par région

Les enseignants français bénéficient d'un statut et d'une grille salariale nationale unifiée. Quelle que soit la localité dans laquelle ils enseignent, le niveau qu'ils enseignent ou l'attractivité de leur discipline, leur salaire sera le même mais pas leur pouvoir d'achat. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, ni en Allemagne. En Angleterre et au Pays de Galles, par exemple, la principale échelle des salaires des enseignants fait apparaître un écart de plus de 5 000 livres (soit 6 400 euros) annuels en début de carrière, selon que l'on enseigne dans Londres ou hors de la capitale (4 zones de rémunération)<sup>20</sup>. Dans l'Allemagne du plein-emploi, pour faire face au manque croissant d'enseignants dont la moitié a plus de 50 ans, les Länder se sont lancés dans une concurrence féroce pour attirer de nouveaux enseignants, en particulier dans les matières scientifiques et techniques. En effet, comme le statut et le salaire des enseignants ne sont pas unifiés au niveau fédéral, certains Länder proposent aux postulants des heures de cours en moins, une garantie d'installation au début de leur stage professionnel ou encore de meilleurs salaires. L'Allemagne distingue également fortement les niveaux de scolarité : un enseignant de niveau collège gagne en moyenne 10 % de plus qu'un enseignant du primaire et un enseignant de niveau lycée peut même gagner davantage qu'un diplômé de même niveau exerçant dans le privé. À Berlin, à partir de janvier 2014, les jeunes enseignants recevront un salaire brut mensuel de début de carrière de 4 700 euros. À ce tarif, les Länder pensent être concurrentiels avec l'industrie, et même attirer des enseignants des autres pays.

### ■ Royaume-Uni : le choix de la performance

D'après l'étude de l'OCDE, le traitement statutaire des enseignants, tous degrés confondus, stagne au bout de dix ans de carrière en Angleterre. En réalité, il existe deux échelles des salaires<sup>21</sup> et le passage de l'une à l'autre n'est pas automatique. La première (*MPS-pay scale*) est destinée aux nouveaux entrants. Dans certaines disciplines très convoitées, ou avec un CV intéressant, certains enseignants peuvent commencer plus haut dans cette échelle.

Le salaire progresse tous les ans pendant cinq ans. Si les enseignants ont fait la preuve de leur performance, ils peuvent demander à franchir « le seuil » (*threshold*) et passer à l'échelle supérieure : l'*UPS-upper salary scale* ou *Post-threshold pay scale*. Dans cette échelle, leur salaire va à nouveau progresser, mais plus lentement (tous les deux ans). Pour améliorer leur salaire, les enseignants peuvent demander de nouvelles responsabilités en plus de leur poste : éducation spécialisée, tutorat d'autres enseignants (*excellent teachers*) ou encore direction d'écoles. Dans ce dernier cas, le salaire peut monter jusqu'à 112 181 livres (plus de 130 000 euros annuels) dans Londres. Enfin, en cas de changement d'établissement scolaire, l'enseignant conserve son niveau dans l'échelle des salaires puisque le Royaume-Uni applique une stricte égalité entre les enseignants du premier et du second niveau : à responsabilité égale, salaire égal. Cela assure au Royaume-Uni un attrait pour la profession enseignante : en effet, le pays s'illustre par une part importante de jeunes professeurs (49 % ont moins de 39 ans dont 20 % d'enseignants de moins de 30 ans, contre seulement 7 % en France).

Ainsi, au contraire de la France qui fait passer un concours initial distinguant dès la sortie de l'université les bons enseignants (certifiés) des très bons (agrégés), le Royaume-Uni a fait le choix d'un salaire indexé en partie sur l'ancienneté, et surtout incitant à la performance. Par rapport à la France, c'est déjà révolutionnaire. Mais le Royaume-Uni veut aller plus loin encore. Une réforme entrée en vigueur en septembre 2013 va encore accentuer l'impact de la performance des enseignants sur leurs salaires. Dès la rentrée 2013, les chefs d'établissements pourront choisir d'adopter leur propre échelle des salaires, afin de rémunérer encore mieux les meilleurs enseignants. Le problème, comme le souligne Sir Michael Wilshaw, inspecteur en chef des écoles au Royaume-Uni et directeur de l'Ofsted<sup>22</sup>, est que : « *Vous ne pouvez pas avoir à la fois de petites classes – de petits groupes d'élèves – et une équipe avec un haut salaire* ». Le but avoué de cette réforme est d'attirer et de retenir les meilleurs enseignants, ceux qui ont le

■ 20 Department for Education, septembre 2012.

■ 21 En plus d'une grille des salaires pour les enseignants « non qualifiés » : le salaire de départ est de 15 800 livres, soit 18 600 euros.

■ 22 Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, bureau des standards de l'Éducation, organe gouvernemental autonome, ayant pour mission la supervision et l'inspection de la politique éducative du pays.

meilleur impact sur les résultats des élèves. La qualité des enseignants étant jugée plus importante pour les élèves que la taille des classes, ce que confirment d'ailleurs toutes les études de l'OCDE<sup>23</sup>.

Les distinctions de salaire se font donc par niveau en Allemagne, sur la performance et les responsabilités au Royaume-Uni. **Dans les 3 pays, le salaire augmente avec le niveau d'enseignement, mais cet écart est particulièrement marqué en France.** Cela renvoie au statut des enseignants dont les modalités fixent qu'un enseignant en

France ayant fait les mêmes études dispensera 300 heures de cours en moins en collège et lycée (pour un salaire horaire moyen de \$56,40) qu'à l'école primaire (pour un salaire horaire moyen de \$36,34). Pour 300 heures d'enseignements en plus, les enseignants du primaire ont donc un salaire horaire moyen inférieur de \$20. Dans les deux autres pays, l'écart est plus mince : seulement 70 heures d'enseignement par an de moins à partir du secondaire pour une différence de salaire de \$17 en Allemagne et de \$8,2 en faveur des enseignants du primaire au Royaume-Uni.

## Recrutement des enseignants : l'État, les collectivités ou les établissements ?

En France, ni les communes, ni les établissements, ni les chefs d'établissement n'ont un droit de regard sur l'affectation des enseignants qui relève exclusivement des académies. La Cour des comptes chiffre que « *chaque année, dans l'enseignement secondaire, près de 10 % des enseignants souhaitent changer d'académie, et 20 % d'affectation au sein de leur académie ; de même, dans l'enseignement primaire, 9 % des enseignants souhaitent changer de département, et 25 % d'affectation au sein de leur département* » et concluait que « *dans le premier degré, le caractère déconcentré de la gestion du recrutement permet d'éviter les affectations dans des académies non demandées, ce qui favorise la stabilité des enseignants. En revanche, dans le second degré, le caractère national du recrutement aboutit à une importante rotation des personnels dans les académies les moins demandées* ». On en revient donc à la question de l'échelon de gestion le plus compétent. En Allemagne et au Royaume-Uni, les enseignants sont respectivement employés par les communes et les autorités locales. Si le statut de fonctionnaire perdure en Allemagne, la plupart des Länder se sont lancés dans le recrutement de jeunes professeurs sous contrat direct avec les communes (voire avec les établissements dans le cadre d'expérimentations) sur le modèle britannique. Seule exception, s'inspirant du modèle suédois : les écoles indépendantes britanniques sont libres de recruter leurs enseignants en entretien direct et peuvent même engager des personnes non certifiées si elles les jugent aptes à enseigner. Près de la moitié des écoles indépendantes emploieraient des enseignants non certifiés, soit près de 1 enseignant sur 10. Le recrutement de personnel non certifié est cependant fortement contesté par les Britanniques : 79 % des parents d'élèves ne laisseraient pas leurs enfants dans un établissement qui recruterait des enseignants non certifiés et ils sont 70 % à estimer que cette méthode est issue d'une volonté d'économie budgétaire et non d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Si le recrutement d'enseignants non certifiés peut apparaître comme une dérive du système, quoique déjà en place dans l'enseignement privé hors contrat en France<sup>24</sup>, le recrutement du corps enseignant à l'échelon local (qui devient alors l'employeur et le rémunérateur) permettrait une meilleure gestion de la profession qui serait favorable à la fois aux enseignants et aux établissements.

■ 23 L'OCDE cite comme exemple trois pays en tête de classement : la Finlande avec des effectifs très réduits et la Corée du Sud et le Japon qui se distinguent par un nombre moyen d'enfants par classe de parmi les plus élevés.

■ 24 L'article L. 442-2 du code de l'Éducation et la réponse ([www.creer-son-ecole.com/fichiers/reponse\\_diplome.pdf](http://www.creer-son-ecole.com/fichiers/reponse_diplome.pdf)) du ministère à l'association Créer Son École explique que le baccalauréat est suffisant pour pouvoir enseigner dans un établissement hors contrat.

## Les enseignants, tous sous statut ?

Le statut de 1950 des enseignants n'a plus lieu d'être. De plus en plus de voix s'élèvent pour une réforme totale du métier d'enseignant et les exemples étrangers montrent une tendance à la libéralisation de la profession, partielle comme en Allemagne dans le cas des jeunes enseignants ou totale comme en Suède qui a aboli le statut de fonctionnaire dans les années 1990. Au Royaume-Uni non plus les enseignants n'ont pas le statut de fonctionnaires (*civil servants*).

La Cour des comptes estimait en mai 2013 que « *L'Éducation nationale ne souffre pas d'un manque de moyens ou d'un nombre trop faible d'enseignants, mais d'une utilisation défaillante des moyens existants* » et le ministère de l'Éducation nationale annonçait en juillet une réforme du métier d'enseignant toujours régi par les décrets de mai 1950 alors que la profession a profondément changé. En 1950, seulement 50 % d'une classe d'âge atteignaient le collège et 15 % le lycée alors qu'aujourd'hui plus de 70 % d'une classe d'âge valident le baccalauréat tous les ans. On est passé d'un enseignement secondaire réservé à une élite à un enseignement de masse. Or le statut des enseignants est toujours défini de façon exclusivement disciplinaire et élitiste, et se concentre sur la notion de transmission de connaissances qui n'est de fait plus l'unique mission des professeurs. En Allemagne, à peine 20 % des enseignants estiment que leur mission unique est la transmission des savoirs. Ils sont 16 % à estimer que l'enseignant doit aider l'élève à se réaliser, notamment professionnellement, et 63 % à penser leur métier comme une somme de ces deux missions.

### ■ Un statut de 1950 propice aux dysfonctionnements

Actuellement, en France, le statut des enseignants se définit par le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement : 15 heures pour les enseignants les plus diplômés (agrégés) et 18 heures pour les professeurs certifiés, sur une

période de 36 semaines<sup>25</sup> par an et ce, quel que soit l'établissement dans lequel ils enseignent. À ce cadre s'ajoutent de nombreux régimes dérogatoires, notamment des décharges d'horaire dont les pertes sont chiffrées par la Cour des comptes à « 369 633 heures hebdomadaires, soit l'équivalent d'environ 20 535 emplois » en 2009. Cela même alors que les enseignants du secondaire français sont en dessous de la moyenne de l'OCDE pour le nombre annuel d'heures de cours dispensées : 648 en France, contre près de 695 heures au Royaume-Uni et plus de 750 heures en Allemagne (voire plus de 1 000 heures d'enseignement annuelles aux États-Unis, Chili et Argentine). L'iFRAP chiffre également à 217 500 en 2011 le nombre de personnels bénéficiant du statut d'enseignant qui ne sont pas devant des élèves (remplaçants, documentalistes, en attente d'affectation, vacataires)<sup>26</sup>. Ces dysfonctionnements du système français sont d'ailleurs très bien perçus par la profession enseignante qui, dans un sondage de juin 2011, estimait que parmi les points faibles du système éducatif français on trouvait « *la surprotection qui entoure la fonction publique empêch[ant] la valorisation des bons enseignants pour protéger les moyens et les mauvais* »<sup>27</sup>. Une impression confirmée par la Cour des comptes qui indique qu'en 40 ans de carrière, un enseignant avec la meilleure progression possible n'aura gagné que 16,4 % de plus (soit 203 307 euros sur toute la durée de sa carrière) qu'un enseignant avec la plus basse progression possible (1 440 625 euros accumulés contre 1 237 318 euros). En regardant chez nos voisins, on constate que le statut de fonctionnaire n'implique par automatiquement autant de rigidité. En Allemagne, malgré l'existence d'un statut de fonctionnaire, les enseignants doivent justifier leur recrutement et leur promotion. Les enseignants allemands ne sont d'ailleurs pas « fonctionnaires à vie » (*Beamte auf Lebenszeit*) tout de suite, mais sont « fonctionnaires provisoires » (*Beamte auf Zeit*) pendant 5 ans, ce qui permet d'écarter assez vite ceux qui ne sont pas faits pour le métier, tout en laissant le temps aux jeunes enseignants de faire leurs preuves.

■ 25 En réalité, l'organisation du baccalauréat fait qu'au lycée, le nombre de semaines d'enseignement réel est de 34 semaines.

■ 26 Fondation iFRAP, Charlotte Uher, « 200 000 personnels de l'Enseignement sous-employés », 6 juin 2013.

■ 27 Consultation sur l'évolution du système d'évaluation professionnelle des personnels de l'enseignement, juin 2011, Alixio et ministère de l'Éducation nationale.

### ■ Un statut qui ne reconnaît pas la polyvalence des professeurs

Contrairement à l'Allemagne, où les enseignants doivent être capables d'enseigner deux matières au minimum (quatre ou cinq peuvent être requises dans certains établissements), les enseignants français ne peuvent enseigner qu'une seule matière (hormis l'exemple notable de l'histoire-géographie, des lettres classiques où cela ne semble curieusement pas poser problème et de quelques certifiés qui peuvent être bivalents selon les disciplines). Pire, la polyvalence des enseignants est actuellement découragée car non prévue par la loi et le système de gestion ne pouvant les prendre en compte, les lauréats de deux Capes ou agrégations sont contraints de choisir

la matière qu'ils voudront ensuite enseigner. Cette monovalence des enseignants gaspille l'équivalent de plus de 2 500 temps pleins d'après la Cour des comptes, entre les enseignants en surnombre, ceux qui ne peuvent être employés qu'à temps partiel, et surtout aggrave les problèmes de remplacement. À l'inverse, au Royaume-Uni où les enseignants ont uniquement le statut de certifié, le gouvernement a décidé d'introduire des enseignants spécialisés dans le primaire où un instituteur s'occupe traditionnellement de l'intégralité du programme. Ces spécialistes pourront prendre en charge les cours de mathématiques, sciences et langues, soit les matières fondamentales évaluées dans les questionnaires de performance.

## Le choc PISA<sup>28</sup> : une incitation aux réformes chez nos voisins

En 2001, avec la parution de la première étude PISA évaluant la performance des élèves des pays de l'OCDE, l'Allemagne, qui se plaçait en bas de classement, découvre le faible niveau de ses élèves. En effet, cette organisation dresse tous les 3 ans, pour l'OCDE, un panorama du niveau des élèves de 15 ans en langue, compréhension, mathématiques et sciences. La spécificité des questionnaires réside dans le fait qu'ils s'adressent à une tranche d'âge, et non à un niveau d'enseignement permettant d'évaluer le niveau, en termes de compétences considérées comme fondamentales pour la vie active, des enfants de 15 ans. L'étude prend également en compte la capacité des systèmes scolaires à effacer ou reproduire les inégalités sociales du pays. Plus qu'un palmarès, PISA dresse un portrait d'une tranche d'âge donnée à la sortie de la scolarité obligatoire. Entre 2000 et 2009, la France et l'Allemagne suivent deux trajectoires opposées. Alors que la France a dramatiquement chuté dans le classement général passant de la 12<sup>e</sup> à la 22<sup>e</sup> place (496 points) et ce, malgré le satisfecit récurrent du ministère de l'Éducation nationale quand il se base sur ses propres études<sup>29</sup>, l'Allemagne, elle, remonte à la 20<sup>e</sup> place (497 points) grâce à une décennie de réforme et de réflexion sur son système éducatif. Avec des résultats et une évolution semblable à la France, le Royaume-Uni (classé à la 25<sup>e</sup> place en 2009, avec un score de 494 points) vit son choc PISA en 2006 et décide également de redresser la barre en se lançant dans une grande réforme de son système scolaire. Alors que la France a longtemps dénigré ces publications PISA, chez nos voisins, elles font l'objet de débats prolongés et passionnés sur la scène politique et dans la société civile. Dans l'attente de la publication imminente des résultats PISA 2012 qui risquent d'être encore en baisse, le 3 décembre 2013, la France doit se pencher sérieusement sur la question de son système éducatif et subir, elle aussi, son électrochoc PISA pour se lancer dans une vraie réforme de fond de l'Éducation nationale.

■ 28 Program for International Student Assessment.

■ 29 En 2010, suite aux résultats alarmants de l'enquête PISA, Luc Châtel déclarait : ces résultats « sont stables, ils sont dans la moyenne des pays développés et de l'OCDE. Un prof dirait : peut mieux faire ».



« Je pense même qu'il faudrait faire sauter le niveau académique »

### Entretien avec Martine Daoust

Chercheuse et Professeur d'Université en Pharmacie, Martine Daoust est l'ancienne rectrice de l'Académie de Poitiers.

Elle est l'auteur de *La réforme... oui, mais sans rien changer ! L'Éducation nationale en péril*, aux Éditions Albin Michel (2013).

**■ Nous constatons dans notre étude comparant les systèmes d'éducation entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne que nous avons une dépense – pour le premier et le second degré et hors maternelles – supérieure de 30 milliards d'euros par an. Cet écart nous paraît totalement démesuré d'autant plus que nous avons un nombre d'élèves comparable dans les trois pays. Comment expliquez-vous cela ?**

On paie pour les doublons. Le ministère de l'Éducation, les services déconcentrés avec les académies, les personnels qui sont en charge de l'éducation dans les régions et les départements... On se déplace de 30 km et on retrouve des équipes qui assument les mêmes fonctions dans deux départements différents. Il faudrait mutualiser tout cela. Je pense même qu'il faudrait faire sauter le niveau académique. Le niveau régional, avec des agences comme les ARS dans la santé serait peut-être le bon.

Au rectorat de Poitiers, ce sont environ 350 personnes administratives qui font « marcher » l'académie. Mais les mêmes postes existent dans les départements les plus isolés et dépeuplés... Toutes les activités de back office doivent pouvoir être remontées à l'échelon régional. En revanche, il est important de conserver une proximité pédagogique au niveau départemental, pour les enseignants, pour les responsables d'établissements et pour les parents.

Par ailleurs, on paie aussi le statut des professeurs de 1950. Il suffirait de faire donner deux heures de cours en plus à nos professeurs du second degré et on gagnerait des milliers de postes (chiffrage iFRAP : environ 40 000 équivalents temps pleins).

Il conviendrait aussi d'arrêter la logique qui consiste à tout décider depuis la rue de Grenelle. Et que la rue de Grenelle soit aussi plus transparente sur l'analyse des données. Qui sait que l'on ne dépense pas du tout le même montant par an et par élève en fonction de l'établissement en France ? L'effet structure est flagrant : personne au sein des instances publiques ne fait une lecture analytique.

Le problème de fond, c'est la gabegie dans notre système éducatif que nous n'arrivons pas à regarder en face. Tant que nous n'aurons pas le courage de revoir le millefeuille territorial, de vraiment décentraliser et de réformer le statut de 1950, nous continuerons à dépenser 30 milliards de plus que l'Allemagne ou la Grande-Bretagne et ce, sans réel effet sur la qualité de l'enseignement ni sur « le produit » fini... l'élève qui sort du système.

## Conclusion

L'État doit assumer la décentralisation du système éducatif vers un échelon plus compétent, comme les communes, qui gèreraient les questions d'éducation sur leur territoire comme cela se pratique déjà au Royaume-Uni (autorités locales) et en Allemagne (communes). Cette décentralisation rencontre pourtant une autre spécificité française : notre très grand nombre de communes, plus de 36 700, qui sont autant de freins à une rationalisation de la gestion et des dépenses. Il faut limiter cet éparpillement comme cela a été organisé en Allemagne dans les années 1970, avec la fusion des communes (une réduction de deux tiers du nombre de communes, aujourd'hui stabilisé autour de 11 000) et au Royaume-Uni dans les années 2000 avec l'abolition des échelons intermédiaires comme les régions et la promulgation d'un nouveau paysage administratif simplifié (405 autorités locales dont les limites géographiques vont d'une région peu peuplée à un arrondissement londonien).

■ **Proposition 1 : décentraliser l'éducation au niveau des régions et du bloc communal (dans le cadre d'une fusion des communes de moins de 10 000 habitants), les régions absorbant les académies et les communes étant responsables de tous les établissements (primaires et secondaires) sur leur sol et d'abord de la masse salariale (et non plus seulement les personnels techniques).**

En France, dans un système décentralisé, ce sera également aux régions de financer le budget éducatif des communes fusionnées en un échelon pertinent. Cette réduction du nombre des communes est une des conditions majeures pour réussir à ramener le nombre d'établissements scolaires, notamment des écoles primaires, en France à des proportions plus réduites. Comme au Royaume-Uni. C'est ensuite à l'échelon local, à des blocs communaux, de gérer le budget éducatif de tous les établissements de leur territoire qui deviendraient responsables aussi bien du

recrutement et du versement des salaires des enseignants que du fonctionnement quotidien des établissements (foncier, personnel non enseignant, achat de matériel, transport...). Enfin, il faut s'inspirer de la force du modèle éducatif allemand en mettant en place un partenariat État-entreprise pour la formation professionnelle.

■ **Proposition 2 : supprimer les académies et instaurer des agences régionales d'éducation, dépendant des régions, chargées d'assurer la transition vers une complète décentralisation.**

Le surcoût de 30 milliards d'euros de l'Éducation nationale prend d'abord sa source dans la multiplicité des échelons et des acteurs. Ramener le budget de l'enseignement obligatoire de la France (aujourd'hui à 84,1 milliards d'euros) dans des proportions comparables au budget du Royaume-Uni et de l'Allemagne (autour de 55 milliards d'euros) demande une rationalisation du paysage territorial et du système éducatif. Une vraie décentralisation doit passer par la suppression des services déconcentrés de l'État en matière d'éducation (des académies au niveau régional et des directions académiques au niveau départemental) et de l'échelon départemental. La responsabilité éducative doit revenir aux régions comme dans le modèle allemand et cette responsabilité doit être à la fois gestionnaire et financière. Mais pas au niveau des programmes puisque toutes les études internationales démontrent l'importance de décentraliser le système tout en conservant des standards de qualité et des examens nationaux. Alors que les Allemands sont peu à peu en train de mettre en place des standards fédéraux, le Royaume-Uni a, lui, conservé un programme national assoupli à appliquer dans chaque autorité locale.

■ **Proposition 3 : mettre en place un forfait par élève et par an – une sorte de « tarification à l'activité » – qui serait versée aux établissements autonomes en fonction du**

**nombre d'élèves dans l'établissement, dans le cadre de la régionalisation du financement.**

Cette expérimentation se fera sur le modèle des *free schools* et des *academies* britanniques. Ces établissements autonomes seraient libres de gérer leurs bâtiments, leur budget et le recrutement de leurs personnels dont ils seront chargés de verser les salaires (enseignants ou non). Contrairement aux établissements hors contrat en France, ces établissements devraient suivre le programme et la pédagogie de l'Éducation nationale.

■ **Proposition 4 : réformer le statut des enseignants de 1950. Passer de 18 à 20 heures de cours – voire 22 – pour tous les professeurs (y compris les agrégés). Instaurer la bivalence, annualiser les heures d'enseignement. Allonger, comme en Allemagne, la durée de probation avant de devenir titulaire à 5 ans et mettre en place, comme en Suède, un blocage de rémunération en cas de sous-performance. À l'inverse, prévoir des primes pour les performances élevées. Réduire le nombre d'enseignants, mais les payer mieux en échange de plus d'heures de cours et de présence, et étoffer les missions des agrégés afin de justifier leur salaire plus avantageux.**

■ **Proposition 5 : rémunérer les enseignants à la performance et diversifier leurs statuts, les types de contrats, etc.**

L'ancienneté des enseignants, qui justifie aujourd'hui de la quasi-totalité de la progression salariale, doit se calculer en fonction du nombre d'heures réel d'enseignement (et donc d'heures passées devant les élèves) et non plus en fonction du temps passé après l'obtention du concours. Enfin, le statut de fonctionnaire ne doit plus être l'unique pro-

fil des enseignants. En Allemagne, de plus en plus de jeunes enseignants n'entrent pas dans cette catégorie et sont recrutés sous contrat directement par les communes (comme au Royaume-Uni). L'Éducation nationale permet déjà aux académies de recruter du personnel enseignant non fonctionnaire. Cette pratique doit être généralisée et se faire au niveau des communes, voire des établissements.

Enfin, lier la rémunération à la performance des enseignants (comme au Royaume-Uni qui s'est fortement inspiré du modèle suédois où les enseignants peu performants ne sont pas augmentés et finissent donc par partir d'eux-mêmes) et à la charge de leurs responsabilités au sein des établissements (heures supplémentaires, soutien, charge administrative), réduire les écarts de rémunération entre les enseignants du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> cycle et en abaisser le nombre (la réduction du nombre d'établissements entraînant la baisse du nombre d'enseignants) permettrait d'augmenter le salaire de nos enseignants dans les proportions de l'OCDE (actuellement de 6% en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE).

■ **Proposition 6 : augmenter l'autonomie de gestion des écoles et de leurs chefs d'établissements, notamment pour ce qui est de la constitution des équipes pédagogiques et de l'évaluation des professeurs.**

Les établissements doivent intervenir dans le recrutement du personnel enseignant, organisé par les communes, et leur évaluation, notamment sur leurs performances, comme au Royaume-Uni et en Suède, où lors d'entretiens avec les chefs d'établissements, les enseignants voient leurs activités annuelles évaluées.

### Références

OCDE, Regard sur l'Éducation, éditions 2012 et 2013 • Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, mai 2013 • Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche – 2013, ministère de l'Éducation nationale • État de l'école, 2012 • Le Compte de l'éducation : principes, méthodes et résultats pour les années 1999 à 2009, ministère de l'Éducation nationale • Projet annuel de performance 2011 – Enseignement scolaire • Bildungs-Finanzbericht 2012 • Education and Research in Figures: 2013, Federal Ministry of Education and Research • Education and Training Statistics for the United Kingdom: 2012