
JEAN-RICHARD CYTERMANN

LES CHOIX BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

LE CONTEXTE NOUVEAU DU BUDGET DE L'ÉDUCATION

31

Les caractéristiques du financement de l'éducation en France sont maintenant bien connues. Notre pays est un des pays développés qui consacrent une part importante de la richesse nationale à l'éducation. Mais cet effort réel est réparti de manière très spécifique. L'enseignement secondaire, et notamment l'enseignement en lycée, est un des plus coûteux au monde alors que notre effort pour l'enseignement primaire est, au mieux, comparable à la moyenne de l'OCDE; notre effort en matière d'enseignement supérieur est inférieur à cette moyenne et loin derrière les pays les plus avancés en matière d'innovation.

La problématique sur le budget de l'éducation a changé depuis une vingtaine d'années. Le temps – 1989 – où l'on s'enorgueillit de voir le budget de l'Éducation nationale dépasser celui de la Défense est déjà lointain et le regard sur le budget de l'Éducation nationale a profondément changé. Les raisons en sont multiples.

La première est la quasi-stabilisation de la démographie scolaire et la diminution de la pression démographique alors qu'il y a vingt ans la croissance était encore forte au lycée et surtout dans l'enseignement supérieur. Cette pression démographique explique en partie les décisions budgétaires de la période 1988-1993.

Cette stabilisation démographique a coïncidé avec l'arrêt de la progression du système éducatif depuis environ 1995, qui a fait dire que notre système éducatif était en panne: stagnation ou diminution de l'accès à la seconde générale ou technologique de la part d'une génération accédant au baccalauréat, et de l'accès à l'enseignement supérieur ou de la démocratisation du recrutement des filières d'élite. Malgré un accroissement des moyens, les objectifs ne sont plus atteints.

Le développement des comparaisons internationales en matière de compétence des élèves a amené à s'interroger sur les performances de notre système éducatif. Même si les résultats français PISA (*Program International Student Assessment*), rapportés à la moyenne de l'OCDE, n'ont pas provoqué le même choc qu'en Allemagne, ils ont amené à mettre en regard résultats observés et moyens consentis. Dès l'automne 2002, le rapporteur spécial de la Commission des finances sur le budget de l'Éducation nationale soulignait que «le nombre d'élèves avait diminué, les moyens avaient augmenté et les résultats français étaient moyens¹». L'analyse faite par la Cour des comptes, dans son rapport sur la gestion du système éducatif 2003, va dans le même sens. 32 Même si ce raisonnement peut apparaître simpliste, il est vrai que, pour les pays développés, il n'y a pas de corrélation entre résultats des élèves et moyens financiers investis ou temps d'exposition des élèves à l'enseignement. Ainsi la Finlande obtient – avec un effort équivalent – des résultats aux évaluations internationales sensiblement supérieurs à la France, et les États-Unis ont des résultats équivalents à ceux de la République tchèque, avec des investissements en matière d'éducation plus considérables.

Cette mise en regard des moyens consentis et des résultats est aussi totalement dans la logique de la loi organique aux lois de finances (LOLF), même si, dans aucun pays, il n'y a eu, avec les modes de gestion publique qui ont inspiré la LOLF, de relation directe entre allocation des moyens et atteinte des objectifs.

Enfin, la situation budgétaire de notre pays, avec l'importance de la dette publique, fait que le budget de l'Éducation nationale dans son ensemble ne peut plus être *a priori* et globalement épargné par la recherche d'économies. Cette tendance risque de se poursuivre, le vieillissement de la population impliquant des besoins de financement supplémentaires des dépenses de santé et de retraites, directement en concurrence avec les dépenses d'éducation².

1. Leitmotiv que l'on retrouve à travers tous les rapports sur les projets de budget de l'Éducation nationale pendant la législature 2002-2007. Le rapport 2007 écrit par exemple : « Que penser de la rentabilité globale d'un système qui, tout en dépensant près de 25 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE dans le secondaire, obtient des résultats scolaires à peine supérieurs à celle-ci ? »

2. La France, du fait de sa natalité plus forte, n'aura pas les marges de manœuvres induites par la baisse de la démographie scolaire qui se produit ou se produira en Allemagne, en Italie ou en Espagne.

UN EFFORT SUPÉRIEUR À LA MOYENNE
DES PAYS DÉVELOPPÉS, UNE RÉPARTITION ATYPIQUE
ENTRE ORDRE D'ENSEIGNEMENTS

Un effort supérieur à la moyenne

La France reste, après les États-Unis, un des grands pays de l'OCDE qui dépense le plus pour l'éducation.

*Tableau 1. Dépenses d'éducation (formation initiale)
par rapport au PIB 2003*

<i>Pays</i>	<i>% PIB</i>	<i>Dépenses publiques éducation en % total dépenses publiques</i>
États-Unis	7,5	15,2
Suède	6,7	12,8
France	6,3³	11,0
Finlande	6,1	12,8
Australie	5,8	-
Royaume-Uni	6,1	11,9
Moyenne OCDE	5,9	13,3
Allemagne	5,3	9,7
Pays-Bas	5,0	-
Espagne	4,7	-
Italie	5,0	9,9
Japon	4,8	10,7

33

SOURCE: *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006.

Notons, en revanche, que la part des dépenses d'éducation dans le total des dépenses publiques (11 %) semble inférieure en France à la moyenne des pays de l'OCDE (13,3 %) et nettement inférieure à celle des pays

3. Ce chiffre est différent de celui publié par la DEPP pour la dépense intérieure d'éducation (DIE), chiffre qui englobe la formation continue mais pas la recherche universitaire, contrairement au calcul fait pour l'OCDE.

anglo-saxons et scandinaves⁴. Ce chiffre est en revanche peu connu, dans la mesure où la référence en matière de dépenses publiques reste le budget de l'État, dont l'éducation est le principal poste.

Une répartition atypique entre ordre d'enseignement

Si cet effort, quoique en légère diminution, reste important, il est réparti de manière tout à fait atypique entre les différents ordres d'enseignement. Dans aucun autre pays l'écart entre le coût d'un élève du primaire et du secondaire n'est aussi grand, et l'écart entre le coût d'un élève du secondaire et du supérieur aussi faible⁵. Cette structure particulière de financement révèle des choix implicites en faveur du secondaire et notamment des lycées, au détriment de l'enseignement supérieur et partiellement de l'enseignement primaire. Si l'on note que les recommandations de l'OCDE vont plutôt dans le sens d'un effort accru sur l'enseignement primaire – où se creusent déjà les inégalités scolaires – et vers l'enseignement supérieur, acteur de compétitivité économique, on voit que nos choix sont paradoxaux.

Les écarts entre le coût du secondaire et de l'étudiant se sont amplifiés depuis 1980. Le coût d'un élève du second degré a augmenté de 70 %, alors que celui de l'étudiant n'a augmenté sur la même période que de 30 %. Ce résultat n'était pas évident intuitivement, mais l'écart s'est amplifié, y compris pendant des périodes où un effort important d'accroissement du budget de l'enseignement supérieur était affiché et réalisé – 1988-1993 notamment. Mais pendant cette période, la croissance des effectifs étudiants était très forte et absorbait la croissance des moyens, alors que l'enseignement scolaire commençait à voir se tasser la croissance de ces effectifs.

Pour l'enseignement supérieur, le coût concerne toutes les filières confondues et cache des disparités importantes. Si le coût moyen de

4. Il est logique, pour mesurer l'effort public, de considérer l'ensemble du budget de l'État – budget des collectivités locales, dépenses de sécurité sociale. La part relativement modeste de l'éducation dans les dépenses publiques en France est due au poids croissant des dépenses sociales, et notamment de santé, alors que le poids du budget de l'État dans les dépenses publiques a baissé. Cf. une note d'INSEE Première.

5. La dépense d'enseignement supérieur en France est maintenant mieux cernée puisqu'elle prend en compte, au titre de la recherche universitaire, les moyens apportés par les grands organismes de recherche (CNRS, INSERM) dans leurs unités mixtes de recherche avec les universités. Elle n'inclut pas les dépenses fiscales et sociales comme l'ALS. Ces corrections ne changent pas fondamentalement les écarts entre pays et entre ordres d'enseignement. Cf. Marc Demeuse, Jean-Richard Cytermann, « La lecture des indicateurs internationaux en France », *Rapport établi à la demande du HCEE*, p. 36-37.

*Tableau 2. Coût par élève et par niveau d'enseignement
(en équivalent dollars 2003)*

PAYS	Primaire (1)	1 ^{er} cycle secondaire	2 ^e cycle secondaire	Ensemble secondaire (2)	Supérieur (3)	1/2	3/2
États-Unis	8 305	9 159	10 105	9 590	24 074	0,87	2,5
Suède	7 291	7 446	7 848	7 662	16 073	0,95	2,10
Royaume-Uni	5 850			7 290	11 866	0,80	1,63
Finlande	5 321	8 608	6 654	7 402	12 047	0,72	1,63
Japon	6 350	6 991	7 552	7 283	11 556	0,87	1,59
Allemagne	4 624	5 627	10 232	7 173	11 594	0,64	1,61
France	4 939	7 603	9 992	8 653	10 704 ⁶	0,57	1,24
Espagne	4 829			6 418	8 943	0,75	1,39
Italie	7 366	7 688	8 108	7 938	8 764	0,93	1,10
Moyenne OCDE	5 450	6 560	7 582	6 962	11 254	0,78	1,62

SOURCE: *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006.

l'étudiant est égal à celui du lycéen, le coût de l'étudiant universitaire – hors IUT et écoles d'ingénieurs – est à peine égal au coût du collégien, ce que l'on ne retrouve dans aucun autre pays. Et le coût d'un premier cycle littéraire ou juridique est lui sensiblement inférieur au coût du collégien et représente la moitié de celui de l'étudiant en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE): le cas d'un étudiant de très grandes écoles est dix fois plus élevé que celui d'un étudiant de premier cycle littéraire et juridique⁷.

6. L'écart à la moyenne de l'OCDE a diminué dans la mesure où ce coût prend maintenant en compte, au titre de la recherche universitaire, les moyens mis par le CNRS et l'INSERM dans leurs unités mixtes avec l'université.

7. Cf. Stéphane Zuber, « Évolution de la concentration de la dépense publique d'éducation en France: 1900-2000 », *Éducation & Formations*, n° 70, p. 97-106.

C'est sur ces comparaisons à la fois internationales et entre filières du supérieur que la conférence des présidents d'université a, lors de son colloque de Lyon, chiffré le besoin de rattrapage.

LES CHOIX BUDGÉTAIRES COMBINENT
FACTEURS TECHNIQUES ET POLITIQUES

Cette structure de financement révèle des choix implicites en faveur du secondaire et notamment des lycées. Il s'agit d'analyser maintenant ces écarts.

Pourquoi notre enseignement secondaire est cher ?

36 Sachant que le coût de l'éducation est, pour l'enseignement scolaire, à 90 % un coût de personnel, le coût important du secondaire français par rapport au primaire peut être analysé au regard des différents facteurs qui déterminent ce coût : salaire des personnels, temps de service des enseignants, volume d'enseignement dispensé, taux d'encadrement des élèves et enfin « importance » des personnels d'accompagnement (non-enseignants).

L'explication ne tient pas aux salaires. Les salaires français des enseignants sont légèrement inférieurs à la moyenne de l'OCDE en début de carrière, et supérieurs à cette moyenne en fin d'exercice. La France – et l'on retrouve là les caractéristiques atypiques de notre grille de la fonction publique⁸ – est sans doute le pays où l'écart entre les rémunérations en début et en fin de carrière est maximal : près de 100 % dans le primaire et 90 % dans le secondaire, contre 80 et 70 % aux États-Unis, 50 % au Royaume-Uni, et 15 et 25 % en Finlande. Si l'on prend le ratio salaire de base brut / PIB par habitant – qui permet de comparer les statuts salariaux des enseignants – le ratio est, au bout de quinze ans d'exercice, sensiblement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE⁹. De ce point de vue, la revalorisation des enseignants du premier et du second degré de 1989 se justifie parfaitement, même s'il faut regretter qu'elle ait été accordée sans contrepartie sur l'évolution du métier d'enseignant.

L'écart entre le primaire et le secondaire et le coût élevé du secondaire tiennent sans doute beaucoup au temps de service des enseignants : le service d'enseignement est un des plus élevés de l'OCDE pour l'enseignement primaire – 900 heures en France contre 795 heures pour la moyenne de l'OCDE et 684 heures pour la Finlande –, la situation est

8. Si l'on ajoute à un salaire de départ modeste une première affectation fréquente dans un établissement difficile, on voit que les conditions de début dans la carrière sont difficiles.

9. Tableau D3, *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006, p. 392-393.

inverse pour l'enseignement secondaire avec 600 heures, soit un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE, égale à 660 heures.

Le nombre d'heures d'instruction dans l'enseignement public est – dans le primaire comme au collège – sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE, sans qu'il y ait de lien apparent entre le volume d'heures reçu par les élèves et les résultats aux évaluations internationales. Les élèves finlandais, lauréats de ces évaluations, reçoivent un volume d'heures inférieur de 25 % à celui que reçoivent les élèves français. Mais, de ce point de vue, l'enseignement français est coûteux, ceci étant en partie lié pour les lycées au nombre de matières enseignées, plus important que dans d'autres pays.

Les différences d'encadrement des élèves sont bien évidemment explicatives des écarts. Notre pays est encadré comme la moyenne dans le primaire, mais a un des meilleurs taux d'encadrement dans le secondaire. Le taux d'encadrement le plus utilisé pour les comparaisons internationales est le rapport du nombre d'élèves et du nombre d'enseignants. Il s'agit d'un indicateur synthétique qui ne correspond pas évidemment à une situation réelle devant la classe ni à la perception des acteurs du système éducatif, mais qui mesure bien les moyens d'enseignement mis devant les élèves. L'autre indicateur utilisé est le nombre d'élèves par classes ou divisions, le plus communément admis dans le dialogue social interne, mais qui ne tient pas compte des dédoublements ou des options. Notons que des pays à taille de classe identique dans les collèges (24 élèves en France, 24,7 en Allemagne et 22,5 au Royaume-Uni) ont des taux d'encadrement respectivement de 1 enseignant pour 14,1, 13,9 et 17,1 élèves, ce qui montre le caractère relativement coûteux de notre organisation pédagogique. Notre taux d'encadrement est de 19,4 pour le primaire, contre 16,9 pour la moyenne des pays de l'OCDE, de 14,1 dans les collèges contre 13,7 et de 10,3 en second cycle contre 12,7¹⁰ pour la moyenne des pays de l'OCDE. C'est bien la diversité et la complexité du lycée et du lycée professionnel qui semblent être les facteurs discriminants du coût élevé du second cycle français¹¹.

Ajoutons à cela, pour le second degré, la multiplication de person-

10. Le caractère coûteux de notre enseignement en lycée apparaît encore plus si l'on examine l'indicateur sur la taille des structures, nombre d'élèves par structure (E/S) non disponible sur le plan international, qui tient compte des dédoublements et des options en petit groupe.

11. Cf. Audits de modernisation sur la grille horaire des lycées et sur la carte de l'enseignement professionnel.

nels qui, en France, exercent des missions accomplies dans d'autres pays par les enseignants eux-mêmes – documentation, surveillance, orientation – et que l'on ne retrouve que très peu dans le primaire. Même si les données sont incomplètes et existent pour un petit nombre de pays, la France est le pays où les personnels de soutien spécialisé sont les plus nombreux¹².

Pourquoi notre enseignement supérieur est-il si peu financé ?

38 Notre enseignement supérieur est avant tout un enseignement supérieur public. Paradoxalement, et contrairement à d'autres pays, la part de l'enseignement privé est plus importante dans le secondaire que dans le supérieur, contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. Non seulement les universités sont publiques, mais aussi la plupart de ses grandes écoles les plus prestigieuses. Même les écoles de commerce et de gestion, considérées comme privées, dépendent des établissements publics que sont les chambres de commerce.

L'enseignement est donc quasi gratuit pour la plupart des filières, y compris les plus prestigieuses, à l'exception des écoles de commerce. Au contraire, dans trois des plus grandes écoles – ENS, ENA, Polytechnique –, les élèves sont rémunérés alors qu'ils proviennent très largement de milieux favorisés.

Inversement, les ménages et les entreprises participent peu au financement de l'enseignement supérieur et le recours à une hausse des droits d'inscription est considéré comme un sujet explosif. Les entreprises aident peu et sous forme de taxe d'apprentissage ou de contrats de recherche dont le volume reste désespérément étale. Il n'y a pas en France, y compris chez les anciens élèves de grandes écoles, cette tradition des dons et du mécénat qui fait la force des universités américaines¹³.

Notre système est gratuit mais dépense peu pour l'aide sociale, limitée à des bourses d'un montant moyen faible et à des dispositifs fiscaux (demi-part fiscale par enfants étudiants) et sociaux (ALS) partiellement antiredistributifs, ce qui a fait dire à une étude internationale que l'enseignement supérieur n'était pas plus accessible en France qu'aux États-Unis¹⁴.

12. Tableau D2.3, *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006, p. 377.

13. Ces dons, considérés comme ressources privées, sont en partie financés par des exemptions fiscales qui peuvent être assimilées à des dépenses publiques.

14. « Global Higher Education Rankings », *Affordability and Accessibility in Comparative Perspective 2005*, sur <www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf>.

En définitive, les financements publics sont les seuls vraiment disponibles compte tenu de la compétence d'État en matière universitaire, même si les collectivités territoriales ont apporté 50 % des investissements immobiliers. Or, ces financements sont à mener dans des périodes où les ressources budgétaires sont plus rares, alors que l'accroissement de la scolarisation du second degré s'est construit en partie pendant des périodes budgétaires plus fastes. La période 1988-1993 illustre bien ces difficultés. Le budget du supérieur, affiché comme priorité, a augmenté plus rapidement que celui de l'enseignement scolaire avec des créations d'emplois, un plan de revalorisation des carrières, un plan social étudiant et le plan Université 2000 d'investissement immobilier. Malgré cela, le coût de l'étudiant est resté stable compte tenu de la croissance des étudiants, et le coût de l'élève a explosé sous le double effet de la revalorisation des enseignants et de la baisse des effectifs avec maintien, voire légère augmentation, des moyens¹⁵. Il est plus facile d'améliorer le coût unitaire par maintien des moyens quand les effectifs baissent.

39

L'absence de données comparatives sur les salaires des enseignants – du supérieur notamment – ne permet pas de différencier les différents éléments du coût de l'étudiant. Les seules données disponibles et pas toujours d'une cohérence parfaite, portent sur les taux d'encadrement. Avec un taux moyen d'un enseignant pour 17,8 étudiants, la France est loin de la moyenne des pays de l'OCDE avec un enseignant pour 15,5 étudiants. Et encore, ce chiffre n'est qu'une moyenne avec les situations extrêmes d'un enseignant pour 6 étudiants dans certaines grandes écoles à un enseignant pour 40 à 50 étudiants en lettres ou en droit.

Ces derniers chiffres montrent bien le caractère dual de notre enseignement supérieur et ses conséquences. La plupart des décideurs politiques et économiques nationaux¹⁶ ne sont pas passés par l'université et n'y envoient pas leurs enfants qui fréquentent comme eux classes préparatoires et grandes écoles, alors que le lycée concerne tout le monde. Ils sont restés longtemps peu intéressés par l'université même si l'on prend conscience maintenant des inconvénients d'un vivier trop restreint de recrutement des élites, par ailleurs non formées par la recherche¹⁷. Faut-il ajouter que le poids des organisations syndicales

15. Cf. *Rapport de la Cour des comptes sur la gestion du système éducatif*, 2003, p. 24-35.

16. Ce n'est pas tout à fait la même chose pour les décideurs locaux.

17. Voir Philippe Aghion et Élie Cohen, *Éducation et Croissance*, La Documentation française, 2004, ou l'article de Jean-Pierre Boisivon et Yves Lichtenberger sur « L'enseignement

enseignantes est nettement plus faible dans le supérieur que dans le secondaire¹⁸ et que, au dire de certains observateurs, ce facteur a pesé sur cette répartition des financements.

QUELLE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ?

Une priorité pour l'enseignement supérieur

Il semble se dégager un consensus sur le sous-financement de notre enseignement supérieur, notamment universitaire, et sur la nécessité d'un effort supplémentaire. L'ampleur de l'effort impliquera sans doute une diversification des financements¹⁹, mais cette diversification ne peut se faire qu'en complément et non par substitution d'un effort 40 accru de l'État et en contrepartie d'une amélioration de l'aide sociale aux étudiants²⁰. Cette aide accrue aux étudiants imposera de choisir entre l'aide fiscale aux familles ou l'aide aux étudiants²¹ et d'éviter toute démagogie comme une allocation généralisée indépendamment des ressources de la famille.

S'il est nécessaire d'augmenter le financement y compris budgétaire de l'enseignement supérieur, le raisonnement doit être tout autre en matière d'enseignement scolaire, où il s'agira avant tout de dépenser mieux et de ne pas dépenser plus et, éventuellement, d'effectuer des redéploiements entre enseignements scolaire et supérieur. Notons que ces redéploiements n'ont été effectués qu'une seule fois pour le budget 1996, après la crise étudiante de novembre 1995 avec un transfert de

supérieur à la traîne », *C'est possible, voilà comment*, L'Institut de l'entreprise, Robert Laffont, 2007.

18. Cela a été esquissé, par exemple, lors d'une journée du CERC, sur Éducation et Redistribution. Et quand a été décidé, en juin 2000, le plan pluriannuel de recrutement, il a fallu convaincre le ministre que l'effort prioritaire n'était pas à faire uniquement sur le second degré mais aussi sur le supérieur et le primaire, à une époque où il fallait se réconcilier avec le principal syndicat du second degré.

19. On peut s'interroger, compte tenu de la composition sociale des CPGE, de leur gratuité ou de celle des manuels scolaires en région, quelles que soient les ressources des familles.

20. Telle est la position de la conférence des présidents d'université, adoptée en mars 2007 ; la dernière hausse significative des droits d'inscription avec différenciation suivant les niveaux a été réalisée en 1991, après la signature du plan social étudiant.

21. Les aides fiscales – majoration du quotient familial pour les enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures – représentent 1235 millions d'euros contre 1332 pour les bourses d'enseignement supérieur. Cf. « Références statistiques sur les enseignements supérieurs », *La Formation et la Recherche*, 2007, p. 323.

4 000 emplois – soit environ 0,5 % des emplois du scolaire contre 3 % des emplois du supérieur.

La recherche d'économies n'est pas impossible

Compte tenu des compétences décentralisées – fonctionnement, équipement, IATOS – le budget de l'enseignement scolaire est à plus de 95 % un budget de personnel, et même de personnel enseignant. Les économies, si elles s'avèrent nécessaires, n'épargneront pas ce qui est le cœur de la ressource humaine. C'est souvent le contraire qui a été fait; les économies ont porté sur des points marginaux mais servant de variables d'ajustement en cas de régulation budgétaire. C'est le cas de la formation continue des enseignants, véritable parent pauvre du budget de l'Éducation nationale et victime souvent de coupes budgétaires. C'est, de manière caricaturale, les frais de déplacement des personnels d'inspection alors que leur rôle dans l'évaluation des établissements et des personnels imposerait logiquement une présence plus forte des inspecteurs dans les établissements.

41

Dans un certain nombre de pays ayant adopté des réformes budgétaires de grande ampleur s'est instauré ce qu'on a appelé au Canada, en Finlande ou au Royaume-Uni une revue des programmes²², qui consiste à analyser de façon systématique la pertinence de l'ensemble des programmes afin de réduire le financement des programmes non prioritaires. C'est cette démarche que visent à reproduire en France les audits de modernisation, menés depuis la fin 2005 à l'initiative du ministre en charge du Budget et de la Réforme de l'État²³. Elle est considérée par les parlementaires, « pères fondateurs de la LOLF », comme une deuxième étape de la LOLF.

Si l'on additionne les conclusions des audits de modernisation, les résultats des comparaisons internationales, voire les résultats de la recherche en éducation, des pistes d'économies sont possibles mais remettent en cause des traits caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement du système éducatif français. Les exemples en sont nombreux.

Le redoublement massif est un trait caractéristique du système éducatif français, avec le taux le plus important des pays de l'OCDE (40 % des élèves de 15 ans ont redoublé en France contre 13 % pour la

22. Cf. Henri Guillaume, Guillaume Dureau et Franck Silvent, *Gestion publique, l'État et la performance*, Dalloz et Presses de Sciences Po, 2002.

23. La réunion sous un même ministre du budget et de la réforme de l'État est significative.

moyenne de l'OCDE). Les études menées par la DEPP, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école comme par la recherche en éducation concluent de manière convergente au caractère inefficace et inéquitable du redoublement et à son coût, sans grand impact sur la politique éducative française²⁴.

Le développement de la scolarisation à 2 ans, notamment pour les enfants de milieu social défavorisé, était un des objectifs de la loi de 1989. La plupart des études concluent à l'absence d'impact positif et durable d'une scolarisation à cet âge par rapport à la scolarisation à 3 ans²⁵, dont l'impact est très positif. La scolarisation à 2 ans coûte près de 10 000 emplois.

42

Le nombre de matières au baccalauréat, la richesse des options, l'importance des enseignants devant des effectifs faibles²⁶, sont des caractéristiques de notre enseignement en lycée et en lycée professionnel; et le volume horaire hebdomadaire des lycéens est un des plus importants, mais toute remise en cause de ces éléments est qualifiée de volonté d'imposer un lycée *light*. Cette richesse du lycée a été préservée, au moins implicitement, puisque dans le cadre de la globalisation des moyens entre collèges et lycées, la plupart des recteurs ont pendant longtemps privilégié le lycée au détriment du collège. Les rapports d'audit de modernisation²⁷ sur les examens, les grilles horaires des lycées, la carte des lycées professionnels ont essayé de dégager des pistes d'économie. La LOLF pour le programme « Enseignement public du second degré » comporte des objectifs d'optimisation des moyens avec une vigilance à porter à la taille des structures, établissements et groupes d'élèves. La proportion de collèges et de lycées professionnels à faible effectif – moins de 200 élèves –, la part des enseignements devant des groupes de 10 élèves et moins ont vocation à être réduits, sans qu'aucune cible de réduction n'ait été affichée.

On n'arrivera cependant pas à une optimisation des moyens sans

24. Ces conclusions ont été reprises par le directeur adjoint de l'Éducation à l'OCDE, Bernard Hugonnier, pour qui le niveau inutilement élevé du redoublement ne prévient pas l'échec scolaire. On est ici dans une situation où les résultats de la recherche et des évaluations vont à l'encontre de l'opinion commune des enseignants, voire des familles ou même des ministres pour qui le redoublement est utile.

25. Cf. Jean-Paul Caille et Fabienne Rosenwald, « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire », *Portrait social*, INSEE, 2006.

26. La part des enseignements devant des groupes et non devant la classe entière est de 45 % dans les lycées et 55 % dans les lycées professionnels.

27. Audits de modernisation consultables sur les sites du MINEFI et du ministère de l'Éducation nationale : <www.education.gouv.fr>.

repenser profondément les modes d'exercice du métier d'enseignant. Des occasions ont été ratées; la revalorisation de 1989 était nécessaire et la carrière des enseignants, en particulier au début, n'est pas dans les plus attractives des pays développés. Mais, contrairement à ce qui a été prévu initialement, cette revalorisation a été accordée sans contrepartie et avec des options qui se sont révélées fâcheuses comme l'abandon de l'idée d'un corps de professeurs de collège. La seconde occasion manquée est de n'avoir pas utilisé la période de départs à la retraite massifs pour changer progressivement. Car la manière de définir les obligations des services des enseignants date de 1950 et comporte – pour un observateur non initié – quelques bizarreries: plus un enseignant est qualifié et moins son obligation de service est forte, même s'il effectue des tâches équivalentes à celle d'un collègue moins gradé; les enseignants peuvent toucher des heures supplémentaires-années, donc théoriques, qu'ils perçoivent même lorsqu'il n'y a plus d'enseignement devant les élèves, pour cause d'examen ou d'envoi des élèves en stage. Tous les enseignants touchent une indemnité de suivi ou d'orientation des élèves même s'ils jouent un rôle très faible dans le processus d'orientation. La polémique qui a cours sur le décret modifiant les obligations de service d'enseignement est symptomatique. La mesure prise par Gilles de Robien fait suite à un audit de modernisation sur les décharges statutaires des enseignants du second degré. Le rapport pointe l'importance des réductions de service – 6 % du potentiel enseignant –, l'absence de pertinence d'une partie des décharges et l'obsolescence d'une partie des motifs qui avaient conduit à ces décharges. Il propose de revenir sur celles qui ne sont plus justifiées par l'évolution du lycée et de rénover le système en accordant des contingents de décharges au service des projets des académies et des établissements. C'est ce rapport qui est partiellement mis en œuvre avec une économie d'emplois de 3 000 environ. Au-delà de ces aspects budgétaires, il transforme des décharges automatiques en décharges accordées en fonction de la politique et de la situation des académies et des établissements, donnant ainsi un levier d'action pédagogique aux recteurs et surtout aux chefs d'établissements, ce que rejettent les plus importants syndicats d'enseignants. Cet exemple et les prises de position des politiques qu'il a suscitées, aboutissant à l'abrogation du décret, montrent clairement les difficultés d'une remise à plat des conditions d'exercice du métier d'enseignant, remise à plat qui ne peut se limiter à des considérations budgétaires. Dans l'éducation, comme ailleurs, les choix budgétaires sont des choix politiques...

R É S U M É

La France dépense plus que la moyenne des pays développés pour l'éducation, sans pour autant obtenir les meilleurs résultats. La répartition de son effort entre les différents ordres d'enseignement est totalement atypique. Elle privilégie l'enseignement secondaire, au détriment à la fois de l'enseignement primaire et de l'enseignement supérieur. Les contraintes qui pèsent durablement sur les finances publiques obligeront à faire des choix et l'effort supplémentaire dans l'enseignement supérieur devra s'accompagner d'une optimisation des dépenses pour l'enseignement scolaire.