
Les spécificités du financement de l'éducation en France

JEAN-RICHARD CYTERMANN, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

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 et que notre effort en matière d'enseignement supérieur est inférieur à cette moyenne et loin derrière les pays les plus avancés en matière d'innovation ¹.

Ces données sont maintenant disponibles depuis une quinzaine d'années, grâce aux documents produits par l'OCDE (Regards sur l'éducation) et la direction de l'évaluation et de la prospective à travers *L'État de l'École*. Elles ont d'abord été avant tout utilisées dans des débats techniques, notamment à l'occasion de discussions budgétaires ². Le débat a maintenant pris un tour plus public depuis quelques années, notamment à propos du financement de l'enseignement supérieur en France. Ainsi, le rapport du Conseil d'analyse économique, sur "Éducation et Croissance" soulignait le sous-financement

de l'enseignement supérieur, considéré comme un risque pour la capacité d'innovation de notre pays ³. Le développement des classements internationaux, et notamment le classement de Shanghai, a également, quelles que soient leurs limites méthodologiques, mis en lumière la situation difficile de nos universités.

Après avoir rappelé les résultats des comparaisons internationales en matière de financement de l'éducation, nous essaierons d'analyser les facteurs qui conduisent à ces différences en matière de structure de financement.

■ ■ ■ **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.

Dépenses d'éducation (formation initiale)
par rapport au PIB 2002

Pays	% PIB	% dépenses publiques
États-Unis	7,2	11,2
Suède	6,9	13
France	6,1 ⁴	11,0
Finlande	6,0	12,7
Australie	6,0	14,3
Royaume-Uni	5,9	12,6
Moyenne OCDE	5,8	12,9
Allemagne	5,3	9,8
Pays-Bas	5,1	10,6
Espagne	4,9	11,1
Italie	4,7	9,9
Japon	4,7	10,6

Notons, en revanche, que la part des dépenses d'éducation dans le total des dépenses publiques, avec 11 %, semble inférieure en France à la moyenne des pays de l'OCDE (12,9 %) et nettement inférieure à celle des pays anglo-saxons et scandinaves⁵. Ce chiffre est peu connu, dans la mesure où la référence est le budget de l'État, dont l'Éducation est le principal poste.

> **Une répartition atypique entre ordre d'enseignement**

Si cet effort 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 celui d'un élève du secondaire n'est aussi grand et l'écart entre le coût d'un élève du secondaire et celui d'un étudiant aussi faible⁶. Cette structure particulière de financement révèle des choix implicites en faveur du secondaire et notamment des lycées et au détriment de l'enseignement supérieur et, partiellement, de l'enseignement primaire. Les écarts entre coût du secondaire et

Pays	Primaire ⁽¹⁾	1 ^{er} cycle secondaire	2 nd cycle secondaire	Ensemble secondaire ⁽²⁾	Supérieur ⁽³⁾	1/2	3/2
États-Unis	7049	8669	9607	9098	20545	0,73	2,14
Suède	7143	7075	7670	7400	15470	0,96	2,08
Royaume-Uni	5150			6505	11822	0,79	1,81
Finlande	5087	8197	6455	7121	11768	0,71	1,66
Japon	6117	6607	7274	6592	11716	0,92	1,76
Allemagne	4537	5667	9835	7025	10999	0,63	1,57
France	5033	7820	9291	8472	9276	0,60	1,09
Espagne	4592			6010	8020	0,74	1,33
Italie	7231	8073	7221	7568	8636	0,95	1,14
Moyenne OCDE	5313	6089	7121	7002	10655	0,76	1,52

coût 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 (1988-1993 notamment).

Pour l'enseignement supérieur, le coût est un coût toutes filières confondues et ce coût moyen cache des disparités importantes. Si ce coût moyen de 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. Ce coût de l'étudiant universitaire est la moitié de celui de l'étudiant en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Le coût d'un étudiant de très grandes écoles est dix fois plus élevé que celui d'un étudiant de premier cycle littéraire et juridique ^{7 8}.

L'interprétation des écarts combine 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-il cher ?

• 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 des enseignants. Les salaires français des enseignants sont légèrement inférieurs à la moyenne de l'OCDE en début de carrière et supérieur à cette moyenne en fin d'exercice. La France – et l'on retrouve là les caractéristiques atypiques de notre grille de la fonction publique – 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'OCDE ⁹.

• L'écart entre le primaire et le secondaire et le coût élevé du secondaire tiennent sans doute beaucoup aux temps de service des enseignants : le service d'enseignement est un des plus élevés de l'OCDE pour l'enseignement primaire (900 h en France contre 795 h pour la moyenne de l'OCDE et 684 h pour la Finlande) ; la situation est inverse pour l'enseignement secondaire avec 600 h, soit un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE, égale à 660 h.

• 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 reçues par les élèves et les résultats aux évaluations internationales, les élèves finlandais, lauréats de ces évaluations, recevant 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 aux lycées, où le nombre de matières enseignées est plus important que dans d'autres pays.

- Les différences d'encadrement des élèves expliquent bien évidemment les écarts. Notre pays est encadré comme la moyenne dans le primaire, mais possède l'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, Allemagne et Royaume-Uni) ont des taux d'encadrement respectivement de 1 enseignant pour 13,7, 15,7 et

17,6 élèves, ce qui montre le caractère relativement coûteux de notre organisation pédagogique. Notre taux d'encadrement est de 19,4 pour le primaire, contre 16,5 pour la moyenne des pays de l'OCDE, de 13,7 dans les collèges contre 14,3 et de 10,6 en second cycle contre 13 pour la moyenne des pays de l'OCDE¹⁰. 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 français.

- Ajoutons à cela, pour le second degré, la multiplication de personnels 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 nombreux¹¹.

> Pourquoi notre enseignement supérieur est-il si peu financé ?

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 non seulement quasi gratuit pour la plupart des filières, y compris les plus prestigieuses, à l'exception des écoles de commerce, mais dans trois des plus grandes écoles (ENS, ENA, Polytechnique), les élèves sont rémunérés alors qu'ils proviennent essentiellement de milieux favorisés.

- Inversement, les ménages et les entreprises participent peu au financement de l'enseignement supérieur. Le recours à une hausse des droits d'inscription est considéré comme un sujet explosif. Les entreprises aident peu, sous forme de taxe d'apprentis-sage 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 américaines¹².

- 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 pour 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-Unis¹³.

- Au bout du compte, les financements publics sont les seuls vraiment disponibles, compte tenu de la compétence d'État en manière universitaire, même si les collectivités territoriales ont apporté 50 % des investissements immobiliers. Or, ces financements sont à allouer dans des périodes où les ressources budgétaires sont plus rares, alors que

l'accroissement de la scolarisation du second degré s'est construite en partie pendant des périodes budgétaires plus fastes. La période 1988-1993 illustre bien ces difficultés. Malgré la revalorisation des personnels enseignants du premier et du second degrés, le budget du supérieur, affiché comme priorité, a augmenté plus rapidement 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 et de la baisse des effectifs avec maintien, voire légère augmentation, des moyens. Il est plus facile d'améliorer le coût unitaire par maintien des moyens quand les effectifs baissent.

- 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 18 étudiants, la France est loin de la moyenne des pays de l'OCDE avec un enseignant pour 15 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 écono-



- ■ ■ miques ne sont pas passés par l'université et n'y envoient pas leurs enfants, qui fréquentent comme eux les classes préparatoires et les grandes écoles, alors que le lycée concerne tout le monde. Ils ne sont pas intéressés par l'université, même si l'on prend conscience maintenant des inconvénients d'un vivier trop restreint des élites. Il faut ajouter que le poids des organisations syndicales enseignantes est nettement plus faible dans le supérieur que dans le secondaire¹⁴ et, au dire de certains observateurs, ce facteur a pesé sur cette répartition des financements.
- L'évolution actuelle du débat public tend à déplorer ce caractère atypique de notre structure de financement de l'éducation et nous inciterait à nous rapprocher d'autres modèles. Dans le contexte contraint des finances publiques, cela signifie sans doute redéployer des emplois du scolaire vers le supérieur¹⁵ sachant qu'un transfert de 4 000 emplois représente 0,5 % des moyens du scolaire, mais 5 % de ceux du supérieur. Ce transfert n'a été effectué qu'une fois, pour le budget 1996, après la crise étudiante de l'automne 1995.

-
- > ¹ Cet article est, pour ses grandes lignes, tiré de la notice, ayant le même objet dans le *“Système éducatif en France”*, sous la direction de Bernard Toulemonde, in les notices de La documentation française, Paris, 2003, mise à jour 2006.
 - > ² L’auteur de cette note a utilisé ces données à l’occasion de la préparation du budget 1992. Les tableaux comparant les coûts et les taux d’encadrement par niveau ont été joints à l’argumentaire sur le plan pluriannuel de recrutement en 2000. Et le choix de la grille horaire des lycées comme thème des audits de modernisation repose bien sur l’idée du coût élevé de notre enseignement en lycée.
 - > ³ Aghion (P), Cohen (E), *“Éducation et croissance”* - Rapport du Conseil d’analyse économique n° 46 La documentation française, Paris 2004.
 - > ⁴ Ce chiffre est différent de celui publié par la DEP 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.
 - > ⁵ Il est logique, pour mesurer l’effort public, de considérer l’ensemble 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.
 - > ⁶ La dépense d’enseignement supérieur en France est minorée compte tenu de la non-prise en compte, au titre de la recherche universitaire, des moyens apportés par les grands organismes dans leurs unités mixtes de recherche avec les universités et de la non-prise en compte de dépenses fiscales et sociales comme l’allocation de logement à caractère social (ALS). Ces corrections ne changeraient pas fondamentalement les écarts entre pays et entre ordres d’enseignement. Cf. M. Demeuse, J.R. Cytermann *“La lecture des indicateurs internationaux en France”*, rapport établi à la demande du HCEE, pp. 36-37.
 - > ⁷ Cf. S.Zuber *“Évolution de la concentration de la dépense publique d’éducation en France : 1900-2000”* in Éducatifs & Formations, n° 70, pp. 97-106.
 - > ⁸ 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.
 - > ⁹ Regards sur l’Éducation, OCDE 2005, Tableau D3, pp. 392-393.
 - > ¹⁰ Le caractère coûteux de notre enseignement en lycée apparaît encore plus, si on examine l’indicateur sur la taille des structures (E/S) non disponible sur le plan international et qui tient compte des dédoublements et des options en petit groupe.
 - > ¹⁰ Regards sur l’éducation, OCDE 2005, Tableau D2.3, p. 377.
 - > ¹² Ces dons, considérés comme ressources privées, sont en partie financés par des exemptions fiscales, exemptions qui peuvent être assimilées à des dépenses publiques.
 - > ¹³ Global Higher Education Rankings .Affordability and Accessibility in Comparative Perspective 2005, accessible sur www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf
 - > ¹⁴ Cela a été esquissé, par exemple, lors d’une journée du CERC, sur Éducation et redistribution. Et quand a été décidé en 2000, le plan pluriannuel de recrutement, il a fallu convaincre le ministre que l’effort prioritaire n’était pas à faire sur le second degré mais aussi sur le supérieur, à une époque où il fallait se réconcilier avec le principal syndicat du second degré.
 - > ¹⁵ A noter que Marie-Duru Bellat, dans son livre récent sur l’inflation scolaire, met en doute cette nécessité et considère plutôt que des moyens supplémentaires devraient être mis pour faciliter l’acquisition du socle commun de compétences.