

La politique de l'éducation en France

Vendredi 25 octobre 2013

Dans un contexte économique concurrentiel, la formation de la population constitue une politique prioritaire, à la fois pour répondre aux besoins actuels de l'économie et pour anticiper ceux de demain. Ce flash étudie trois enjeux importants en la matière.

1. Les enseignements de l'enquête « PISA » de l'OCDE pour la France

Lancée en 1997, l'enquête « PISA » (*Programme for International Student Assessment*) de l'OCDE fait figure de référence en matière d'évaluation de la performance des différents systèmes éducatifs en dépit de la fragilité intrinsèque d'un exercice de comparaison internationale de cette envergure. Depuis cette date, 70 pays ont participé à au moins une évaluation, y compris des économies non membres de l'OCDE (Brésil, Russie...). Tous les trois ans, des groupes de jeunes âgés de 15 ans sont évalués sur leurs connaissances en matière de lecture, de mathématiques et de sciences. Les étudiants et les directeurs d'établissement fournissent également des informations relatives à l'environnement familial et scolaire. Si les résultats de l'enquête 2012 ne sont pas encore disponibles (l'OCDE les présentera le 3 décembre prochain), le recul sur les enquêtes passées permet de tirer trois conclusions sur les performances françaises¹ :

- Des résultats globaux dans la moyenne de l'OCDE (18^{ème} rang sur 34 en compréhension de l'écrit) ;
- Une stagnation des performances moyennes en compréhension de l'écrit et en culture scientifique, mais une nette dégradation en culture mathématique ;
- Un fort développement des inégalités entre élèves, à la fois entre les plus forts et les plus faibles mais également en fonction de leur origine sociale.

Ces trois points font figure de **signal d'alarme** pour le système éducatif français. En particulier, la corrélation entre, d'une part, les résultats et, d'autre part, l'origine socio-économique des élèves est deux fois plus importante en France que dans les pays qui réussissent le mieux. Or, comme le note la Cour des comptes en citant les exemples du Canada, de la Finlande, du Japon et de Shanghai², « *les pays dont les résultats globaux sont les plus élevés enregistrent également les plus faibles écarts entre les résultats extrêmes des élèves, l'équité apparaissant donc comme une condition essentielle de l'efficacité du système éducatif* ». La France se situerait ainsi dans le groupe des pays obtenant des résultats « médiocres » (Israël, Belgique, Autriche, Luxembourg). Cette situation ne s'explique ni par le niveau de richesse du pays, ni par la dépense en faveur de l'éducation dans le PIB.

2. Un système rigide et inadapté à l'économie du 21^e siècle

Dans un rapport récent³, la Cour des comptes étudie en détail la gestion des enseignants par le ministère de l'Education nationale. Elle en tire des conclusions sévères : **en premier lieu**, cette gestion est « *en décalage* » par rapport à la réalité du métier d'enseignant. Ainsi, les **obligations réglementaires de service**, qui fixent le temps de travail des enseignants, sont fixées par une série de décrets de **1950** pour les enseignants du second degré. Celles-ci ne reconnaissent que l'obligation de « faire cours », soit 15 à 18 heures de cours hebdomadaires pendant la durée officielle de l'année scolaire (36 semaines). Toutes les autres activités de l'enseignant (préparation des cours, correction des copies, accompagnement des élèves etc....) ne sont donc pas comptabilisées, hors décharges de service (dont certaines sont obsolètes) et heures supplémentaires ou primes. Par ailleurs, la gestion segmentée des enseignants s'explique par l'étanchéité entre premier et second degré et par la spécialisation disciplinaire dans le second degré (principe de

¹ On reprend ici la synthèse de l'enquête PISA réalisée par la Cour des comptes dans le cadre de son rapport public thématique de mai 2013 « *Gérer les enseignants autrement* » (cf. pages 147 à 149).

² La Chine n'est pas représentée en tant que telle dans l'enquête PISA. Hong-Kong, Macao et Shanghai participent à titre individuel.

³ Cf. note de bas de page n° 1. La section 2 en présente les principales conclusions.

« monovalence », avec des exceptions⁴). **En second lieu**, la gestion par le ministère est jugée « *de masse, uniforme et inégalitaire* » par la Cour malgré une forte déconcentration de son administration. L'allocation des enseignants serait ainsi inadaptée aux objectifs du système éducatif en favorisant les académies à dominante rurale par rapport aux autres et en raisonnant « en moyenne » à l'intérieur d'une académie, ce qui efface les écarts, parfois très importants, entre les zones la composant. En outre, l'indifférenciation des postes et des compétences par un mécanisme automatique dit « au barème » constitue le principe d'affectation, et non l'exception. **En troisième lieu**, c'est une richesse humaine « *mal valorisée* » qui a pour mission de transmettre le savoir. En particulier, un arbitrage plus ou moins implicite s'est opéré en faveur du volume d'enseignants mais au détriment de leur rémunération. Selon l'INSEE, la moyenne de la rémunération nette annuelle d'un enseignant était de 30 129€ en 2009, contre 46 345€ pour un cadre non-enseignant de la fonction publique (soit un écart de plus de 50 % principalement imputable aux différences de primes). En comparaison internationale, les enseignants français du premier et du second degré (en début de carrière comme après 15 ans de service) perçoivent entre 15 et 20 % de moins que leurs homologues des pays européens et des autres pays de l'OCDE, corrections faites des parités de pouvoir d'achat. Or cet **arbitrage global emploi/salaire n'est pas justifié par des considérations démographiques**, au contraire : dans le premier degré, alors que le nombre d'élèves a baissé entre 1993 et 2010, le nombre d'enseignants a crû de 5,1 % au cours de la même période. Cette tendance est accentuée dans le second degré, avec une baisse du nombre d'élèves de 7,5 % et une stagnation du nombre d'enseignants. La quantité d'enseignants s'expliquerait en partie par l'importance de l'offre éducative (modules, matières, séries, options), dont la croissance tendancielle ne semble pas avoir de traduction concrète dans les résultats des élèves. Au final, le coût par élève de l'enseignement secondaire est supérieur de 15 % à la moyenne de l'OCDE, alors même que les enseignants sont moins bien rémunérés en France.

3. Des enseignants plus nombreux, mais à quel prix ?

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement a décidé la **création de 65 000 postes de fonctionnaires** sur la durée du quinquennat⁵. Cette décision, qui suppose des réductions d'effectifs dans les ministères « non prioritaires » pour atteindre une stabilité globale des effectifs, fait peser une contrainte importante sur le budget de l'Etat en général et sur sa politique salariale en particulier. En effet, en l'absence d'ajustement sur les effectifs, la seule source d'économie est le « GVT⁶ négatif » (ou « effet noria », soit le produit du nombre de sortants par l'écart de coût entre les effectifs sortants et entrants), ce qui suppose de geler la valeur du point d'indice, de réduire les mesures catégorielles et les avancements. On peut s'interroger sur la pertinence de cette stratégie dans la mesure où, comme l'indique la Cour, « *le ministère de l'Education nationale ne souffre pas d'un manque de moyens budgétaires ou d'un nombre trop faible d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants* ». Au-delà de la question budgétaire, qui est cruciale, l'approche retenue est en contradiction avec les faits rappelés ci-dessus et ne permet pas de répondre au phénomène, relativement nouveau (et paradoxal en période de chômage), de **difficultés croissantes pour recruter des enseignants**. En 2011 et en 2012, **plus de 20 % des postes proposés au CAPES** dans six disciplines (dont l'anglais) **n'ont pu être pourvus**, avec des taux inquiétants en mathématiques (plus de 30 %) et en lettres classiques (près de 56 %).

En dépit de son caractère prioritaire sur les plans politique et budgétaire, les résultats éducatifs de la France font apparaître des difficultés croissantes. Si le système produit encore des individus hautement qualifiés, il semble de plus en plus « exclusif » à l'égard de centaines de milliers de jeunes, comme en atteste le niveau très élevé des « décrocheurs », alors même que la massification de l'éducation à partir des années 1950 a élevé le niveau global de la population. Il semble urgent de remettre en cause l'approche « quantitative » par des politiques plus ciblées et qualitatives, ce qui permettrait d'améliorer les incitations des différents acteurs, et en particulier des enseignants.

⁴ Histoire-géographie, physique-chimie, sciences économiques et sociales, lettres classiques. Par ailleurs, les professeurs de lycée professionnel dans les disciplines générales sont statutairement bivalents.

⁵ Dont 60 000 dans le secteur de l'enseignement (55 000 pour l'Education nationale) et 5 000 dans la justice et la sécurité.

⁶ Glissement-vieillesse-technicité, qui correspond aux déroulements de carrière à l'ancienneté. Les enseignants représentent près de la moitié des agents publics de l'Etat et leurs rémunérations 50Md€, soit un peu moins de 20 % du budget général de l'Etat.