



ÉDUCATION | ANALYSE COMPARATIVE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE



Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d'études. L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

Paris

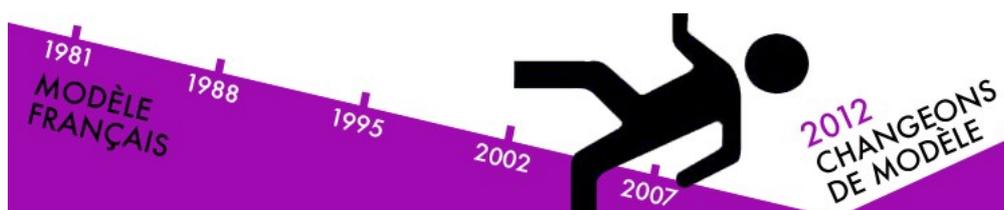
20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30
Fax. +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Rue de la Fauvette, 92 – B-1180 Bruxelles
Tel. +32 (0)2 374 23 13
Fax. +32 (0)2 358 56 48

www.institut-thomas-more.org – info@institut-thomas-more.org

Cette note a été réalisée par Jakob HÖBER, rapporteur Comparaison France-Allemagne au sein du programme **2012 : changeons de modèle**, et Caroline POPOVICI, chargée de mission Finances publiques.



ÉDUCATION | ANALYSE COMPARATIVE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

L'essentiel

- 1 Si la France ramenait sa dépense publique par élève au niveau allemand, cela représenterait **une économie de 11,1 milliards d'euros par an**
- 2 Avec des **salaires inférieurs de 34,3% à l'Allemagne en moyenne**, ce n'est pas la rémunération des enseignants français qui coûte cher
- 3 Mais avec le même nombre d'enseignants par élèves, la France économiserait **1,75 milliards d'euro par an**
- 4 L'essentiel des dépenses est ailleurs : **les coûts de structure et d'administration représentent 19,9 milliards d'euros de plus par an** qu'en Allemagne
- 5 Trop d'établissements, trop peu d'élèves par établissement : **une économie potentielle de 13,6 milliards par an**
- 6 Une dépense administrative presque trois fois supérieure qu'en Allemagne : **2,74 milliards d'euros d'économies par an** à réaliser
- 7 Une **dépense publique 3 fois moins décentralisée** qu'en Allemagne

Lorsqu'on parle d'éducation, on pense généralement à la qualité de l'enseignement, à son contenu et à ses méthodes, à la salle de classe et à l'école, à l'enseignant et à l'épanouissement de nos enfants, pas à son coût. L'éducation, qui est un investissement sur l'avenir, est à la base de la réussite collective d'une nation. De ce point de vue, aucune dépense ne semble « de trop », si elle contribue à la réussite à la fois commune et personnelle des élèves. Or, l'école française est en crise. Notre pays connaît une performance assez médiocre dans le classement PISA qui compare les systèmes scolaires des pays de l'OCDE. Son système est parmi les plus inégalitaires. Une étude de la Cour de Compte en 2010 a montré qu'environ 40% des élèves ne maîtrisent pas les bases de l'enseignement, à savoir proprement lire et calculer, à la sortie de l'école primaire¹.

Cette crise de l'école vient assurément de l'épuisement d'un modèle éducatif centralisé, sur-administré, uniformisé et épuisé par la logique du « toujours plus ». Il faut avoir le courage de le reconnaître, et celui de penser un autre modèle². Mais la dégradation alarmante des finances publiques françaises nous obligent à imaginer ce nouveau modèle dans un contexte inédit en France : l'impérieuse exigence de la baisse de la dépense publique. Une baisse nécessaire. Une baisse souhaitable. Une baisse possible.

Tel est l'enjeu du débat sur l'école qui semble se préparer à l'approche de l'élection présidentielle de 2012. Tout indique qu'il en constituera l'un des principaux sujets, en particulier le primaire – c'est la raison pour laquelle nous proposons un focus spécifique sur le primaire dans chaque point de notre analyse. Tout récemment encore, à l'occasion de ses vœux aux enseignants, Nicolas Sarkozy réaffirmait sa volonté de réformer en profondeur le système éducatif³. Dans la présente note, l'Institut Thomas More prend le président au mot, en étudiant de près les coûts et les moyens de l'école (primaire et secondaire) en France au travers d'une étude comparative.

Si nous avons arrêté notre choix sur l'Allemagne, dans la continuité de notre étude intitulée *163 milliards de plus... Analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, publiée en mai 2011, ce n'est pas seulement parce que notre voisin d'Outre-Rhin connaît une réussite économique enviable et dispose de finances publiques plus saines que les nôtres. C'est aussi parce que le nombre d'élèves est comparable (autour de 11 millions) et que ses performances sont proches des nôtres dans le dernier classement PISA de 2009⁴ : l'Allemagne est 20e et la France 22e. Des résultats médiocres dans les deux cas... mais atteints par l'Allemagne à un coût nettement inférieur.

A | Chiffres et données

Pour être rigoureuse, une étude comparative ne doit présenter et confronter que des chiffres absolument comparables. C'est pourquoi l'essentiel de données présentées ci-dessous sont issues d'Eurostat et de l'OCDE, qui, chacune, emploient la même méthodologie de récolte, de traitement et de nomenclature pour les deux pays qui retiennent ici notre attention. Les sources nationales (INSEE et Destatis) n'ont été retenues que dans les cas où les informations n'étaient pas autrement disponibles. Certaines informations n'ont pas été retenues quand la cohérence entre les données allemandes et françaises était insuffisante.

L'année de référence est 2008, dernière année entièrement renseignée dans les bases de données Eurostat et OCDE – seuls les résultats PISA datent de 2009.

La présente étude se concentre sur le primaire et le secondaire, correspondant à l'ISCED (International Standard Classification of Education) 1 à 4, définis par l'UNESCO.

¹ Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, 2010.

² Voir les propositions de l'Institut Thomas More dans *Éducation : la révolution de l'autonomie. Analyse comparative des systèmes éducatifs dans 7 pays*, Note de Benchmarking N°9, février 2012.

³ Chasseneuil-du-Poitou, 5 janvier 2012.

⁴ Voir www.pisa.oecd.org.

Le Primaire et le Secondaire

	France	Allemagne	Écarts	
			Différence	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 933	2 474	-541	-21,9%
Population totale	64 369 050	82 002 356	-17 633 306	-21,5%
Dépenses publiques				
En % de PIB	3,70%	2,84%	0,9 pts	30,28%
En valeur (en milliards d'€)	71,52	70,26	1,26	1,79%
> dont dépenses de l'Etat (en %)	68,9%	0	68,9 pts	
> dont dépenses des régions et départements (Fr) et des <i>Länder</i> (All) (en %)	18,4%	19,7%	-1,3 pts	
> dont dépenses des communes (en %)	12,7%	80,3%	- 67,6 pts	
Enseignants				
Nombre d'enseignants	708 551	758 728	-50 176	-6,61%
Nombre légal d'heures par an	1 570	1 775	-205	-11,55%
> dont nombre d'heures en classe	722	752	-30	-3,98%
> soit en % du total	45,99%	42,36%	3,6 pts	
Salaire moyen (en €) (1)	31 021	47 214	-16 193	-34,30%
Masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	21,98	35,82	-14	-38,64%
> soit par élève (en €)	2 177	3 050	-872	-28,61%
% de la masse salariale du personnel enseignant dans la dépense publique totale	30,7%	51,0%	-20,3 pts	-39,72%
Dépense globale hors masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	49,54	34,44	15,10	43,85%
> soit par élève (en €)	4 907	2 932	1 975	67,37%
Élèves				
Nombre d'élèves	10 095 800	11 746 600	-1 650 800	-14,05%
Nombre d'élèves par enseignant	14,25	15,48	-1,23	-7,97%
Dépenses par élève (en €)	7 084	5 981	1 103	18,44%
Nombre d'heures obligatoires (12-14 ans)	978	887	91	10,26%
Dépenses par élève rapporté au PIB par habitant (en %)	24,1%	16,9%	7,2 pts	
Établissements				
Nombre d'établissements	49 160	28 181	20 979	74,44%
Nombre d'élèves par établissement	205	417	-212	-50,73%
Dépenses publiques par établissement (en €)	1 454 862	2 493 226	-1 038 364	-41,65%

Dépenses par poste

Transport des élèves (en milliards d'€)	2,3	1,9	0,4	21,05%
Dépenses administratives totales (en milliards d'€)	3,50	0,94	2,56	276,94%
> dont dépenses de l'Etat (en %)	80%	0%	80 pts	
> dont dépenses des collectivités (en %)	20%	100%	-80 pts	

Éléments d'appréciation qualitative

Place dans le classement général PISA 2009 (2)	22e	20e		
Score en compréhension de l'écrit (PISA 2009)	496	497		
Score en mathématiques (PISA 2009)	497	513		
Score en sciences (PISA 2009)	498	520		
Jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire (en%) (3)	12,40%	11,10%	1,30 pts	

(1) Ces données n'étant fournies par l'OCDE qu'en dollars PPA, nous avons retenu pour 2009, les parités suivantes : pour la France 1\$ = 0,86€, pour l'Allemagne 1\$ = 0,81€. Voir http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

(2) Le classement PISA 2009 de l'OCDE cherche « à évaluer la capacité des jeunes à utiliser leurs connaissances et compétences pour relever les défis du monde réel » dans 65 pays. Voir www.pisa.oecd.org.

(3) Jeunes n'ayant pas suivi d'études ni de formation et dont le niveau ne dépasse pas celui de l'enseignement secondaire, en % de la population des 18-24 ans.

Sources : UNESCO, Eurostat, OCDE, INSEE (France), Destatis (Allemagne).

Le Primaire

	France	Allemagne	Écarts	
			Différence	Variation
Dépenses publiques				
En % de PIB	1,15%	0,61%	0,54 pts	88,52%
En valeur (en milliards d'€)	22,23	15,09	7,14	47,30%
> dont dépenses de l'Etat (en %)	59,2%	0	59,2 pts	
> dont dépenses des régions et départements (Fr) et des <i>Länder</i> (All) (en %)	0	12,1%	- 12,1 pts	
> dont dépenses des communes (en %)	40,8%	87,9%	- 47,1 pts	
Enseignants				
Nombre d'enseignants	208 005	179 789	28 216	15,69%
Nombre légal d'heures par an	1 570	1 775	-205	-11,55%
> dont nombre d'heures en classe	926	805	121	15,03%
> soit en % du total	58,98%	45,35%	13,6 pts	
Salaire annuel moyen (en €) (1)	29 461	42 178	-12 717	-30,15%
Masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	6,13	7,58	-1,46	-19,19%
% de la masse salariale du personnel enseignant dans la dépense publique totale	27,57%	50,25%	-23 pts	
Dépense globale hors masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	16,10	7,51	8,59	114,45%
> soit par élève (en €)	3 890	2 320	1 570	67,66%
Salaire horaire par heure en classe (en €) (2)	34	67	-33	-49,25%
Salaire rapporté au PIB par habitant (en %)	97%	155%	-58 pts	-37,42%
Élèves				
Nombre d'élèves	4 139 300	3 236 200	903 100	27,91%
Nombre d'élèves par enseignant	19,90	18,00	1,90	10,56%
Dépenses publiques par élèves (en €)	5 223	4 577	646	14,12%
Dépenses par élève rapporté au PIB par habitant (en %)	19,3%	15,9%	3,4 pts	
Établissements				
Nombre d'établissements	37 783	16 305	21 478	131,73%
Nombre moyen d'élèves par établissement	110	198	-89	-44,80%
Dépenses publiques par établissement (en €)	588 347	925 569	-337 222	-36,43%

(2) Ces données n'étant fournies par l'OCDE qu'en dollars PPA, nous avons retenu pour 2009, les parités suivantes : pour la France 1\$ = 0,86€, pour l'Allemagne 1\$ = 0,81€. Voir http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

Sources : UNESCO, Eurostat, OCDE, INSEE (France), Destatis (Allemagne).

Le Secondaire

	France	Allemagne	Écarts	
			Différence	Variation
Dépenses publiques				
En % de PIB	2,55%	2,23%	0,3 pts	14,35%
En valeur (en milliards d'€)	49,29	55,17	-5,88	-10,66%
> dont dépenses de l'Etat (en %)	73,2%	0	73,2 pts	
> dont dépenses des régions et départements (Fr) et des <i>Länder</i> (All) (en %)	26,8%	21,5%	5,3 pts	
> dont dépenses des communes (en %)	0	78,5%	-78,5 pts	
Enseignants				
Nombre d'enseignants	500 546	578 939	-78 393	-13,54%
Nombre légal d'heures par an	1 570	1 775	-205	-11,55%
> dont nombre d'heures en classe	637	736	-98	-13,36%
> soit en % du total	40,59%	41,44%	-0,8 pts	
Salaire annuel moyen (en €) (1)	31 670	48 778	-17 109	-35,07%
Salaire horaire par heure en classe (en €) (1)	54	84	-30	-35,71%
Salaire rapporté au PIB par habitant (en %)	105%	175%	-70 pts	-40%
Élèves				
Nombre d'élèves	5 956 500	8 510 400	-2 553 900	-30,01%
Nombre d'élèves par enseignant	11,90	14,70	-2,80	-19,05%
Dépenses publiques par élèves (en €)	8 662	5 292	3 370	63,68%
Dépenses par élève rapporté au PIB par habitant (en %)	32,0%	18,4%	13,6 pts	
Établissements				
Nombre d'établissements (2)	11 377	11 876	-499	-4,20%
Nombre d'élèves par établissement	524	717	-193	-26,94%
Dépenses publiques par établissement (en €)	4 332 557	4 645 520	-312 963	-6,74%

(1) Ces données n'étant fournies par l'OCDE qu'en dollars PPA, nous avons retenu pour 2009, les parités suivantes : pour la France 1\$ = 0,86€, pour l'Allemagne 1\$ = 0,81€. Voir http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

(2) Comprend pour la France les collèges, les lycées professionnels, les lycées d'enseignement général et technique, les établissements régionaux d'enseignement adapté. Comprend pour l'Allemagne les *Hauptschulen*, les *Schularten mit mehreren Bildungsgängen*, les *Realschulen*, les *Gymnasien*, les *Integrierte Gesamtschulen*, et les *berufsbildenden Schulen*.

Sources : UNESCO, Eurostat, OCDE, INSEE (France), Destatis (Allemagne).

B | Analyse

De l'ensemble des données synthétisées dans les tableaux ci-dessus, il ressort les sept points d'analyse chiffrés suivants.

1 | Si la France ramenait sa dépense publique par élève au niveau allemand, cela représenterait **une économie de 11,1 milliards d'euros par an**

En valeur absolue, la France et l'Allemagne consacrent à peu près les mêmes montants à leur système éducatif, un peu plus de 70 milliards d'euros par an. Mais la France compte 1,65 millions d'élèves de moins que l'Allemagne (14,05%). Il s'ensuit que, rapporté à chaque élève, la France dépense 1 103 euros de plus que l'Allemagne (7 084 euros contre 5 981). Cela représente au total un surcoût de 11,1 milliards d'euros.

C'est dans le secondaire que l'écart est le plus important : la France dépense 3 370 euros de plus par élève (+63,68%). Rapporté au PIB par habitant, un élève du secondaire en « consomme » à lui seul près d'un tiers en France contre 16% en Allemagne.

Focus Primaire

Dans le primaire, la dépense publique par élève est de 5 223 euros en France contre 4 577 euros en Allemagne (soit 646 euros). Ce qui représente une économie potentielle de 2,92 milliards d'euros.

2 | Avec des **salaires inférieurs de 34,3% à l'Allemagne en moyenne**, ce n'est pas la rémunération des enseignants français qui coûte cher

Constatant un tel écart dans les dépenses, on pourrait s'attendre à que les enseignants français perçoivent un meilleur salaire que leurs voisins d'outre-Rhin... Ce n'est pas le cas, loin de là ! S'il convient de rappeler qu'un enseignant français travaille 11,55% en moyenne de moins que son collègue allemand, force est de constater que le salaire moyen en France, primaire et secondaire confondus, est de 31 021 euros par an contre 47 214 euros en Allemagne (-34,3%).

Il faut ajouter que le salaire moyen de l'enseignant tutoie péniblement le niveau du PIB par tête en France (97% pour le primaire, 105% pour le secondaire) – avec pourtant une formation supérieure de 5 ans et un investissement en temps et capital correspondant –, alors qu'en Allemagne, il représente 155% pour le primaire et 175% pour le secondaire – avec des avantages sociaux comparables à ceux des enseignants français.

Focus Primaire

Dans le primaire, le salaire annuel moyen est de 29 461 euros en France, contre 42 178 en Allemagne – soit 12 717 euros de moins (-30,15%).

3 | Mais avec le même nombre d'enseignants par élèves, la France économiserait **1,75 milliards d'euro par an**

Ce n'est donc pas, on vient de le voir, dans la rémunération des enseignants qu'il y a des excès de dépenses... Il faut chercher d'autres causes. Et d'abord peut-être leur nombre. En moyenne, la France compte 14,25 élèves par enseignant, l'Allemagne, 15,48. Si la France appliquait le même ratio, elle économiserait un peu plus de 56 300 postes – soit 1,748 milliard d'euros de rémunérations par an.

Focus Primaire

L'un des signes du sous-investissement français dans le primaire est marqué par le chiffre suivant : il manque près de 22 000 postes d'enseignants dans le primaire pour atteindre le même nombre d'élèves par enseignant qu'en Allemagne (18 contre 19,9).

4 | L'essentiel des dépenses est ailleurs : les coûts de structure et d'administration représentent 19,9 milliards d'euros de plus par an qu'en Allemagne

Mais ce qui gonfle sérieusement la facture, ce sont les dépenses hors masse salariale enseignante. En effet, seuls 30,7% des dépenses publiques françaises d'éducation sont consacrées aux salaires des enseignants, contre 51% en Allemagne. Les « autres » dépenses représentent 4 907 euros par élève en France contre 2 932 en Allemagne – soit 1 975 euros de plus. Rapporté aux 10 millions d'élèves français, cela représente une dépense de 19,9 milliards d'euros par an.

D'où provient un tel surcoût, alors qu'on constate qu'au global l'enseignant allemand encadre un élève de plus que son collègue français, travaille davantage (+11,55%) et est nettement mieux payé ? Des coûts de structures et d'administration – les coûts du « modèle » – qui se caractérisent par des dépenses considérables.

Focus Primaire

Dans le primaire, seuls 27,57% des dépenses publiques françaises d'éducation sont consacrées aux salaires des enseignants, contre 50,25% en Allemagne. Les « autres » dépenses représentent 3 890 euros par élève en France contre 2 320 en Allemagne – soit 1 570 euros de plus. Rapporté aux 4,14 millions d'élèves français dans le primaire, cela représente une dépense de 6,5 milliards d'euros par an.

5 | Trop d'établissements, trop peu d'élèves par établissement : une économie potentielle de 13,6 milliards par an

Il faut en premier lieu faire un constat simple : la France a beaucoup plus d'établissements scolaires que l'Allemagne : 49 160 contre 28 181 – soit 74% d'établissements en plus... mais n'a que 14% d'élèves de moins ! De même, la France compte beaucoup moins d'élèves par établissement : 205 contre 417 en Allemagne en moyenne – soit -50,73%... Pour chaque établissement, cela signifie des coûts d'entretien et de maintenance des bâtiments, des coûts de structures, de personnel, de gardiennage, etc.

Or, si la densité de la population est moins élevée en France, sa répartition est assez comparable à celle de l'Allemagne : près de la moitié de la population vit dans des zones à haute densité (+ de 500 hab/km²), 35% dans des zones à densité moyenne (entre 100 et 499 habitant/km²) et moins de 20% dans les deux pays dans des zones faiblement peuplées (- de 100 hab/km²)⁵. Ce n'est pas, par conséquent, la densité totale plus faible en France qui peut justifier le nombre beaucoup plus élevé d'établissements. Cette réalité est soulignée par le fait que les coûts du transport scolaire sont comparables dans les deux pays sont comparables : 2,3 milliards d'euros en France contre 1,9 en Allemagne.

On peut donc affirmer qu'avec le même nombre d'élèves et le même niveau de dépenses publiques par établissement qu'en Allemagne, la France dépenserait 13,6 milliards d'euros en moins.

⁵ Sources Eurostat 2008.

Focus Primaire

Dans le primaire, l'écart dans le nombre d'établissements est particulièrement grand : 2,3 fois de plus en France qu'en Allemagne, pour seulement 28% d'élèves en plus. Les économies potentielles se chiffrent à 2,88 milliards d'euros.

6 | Une dépense administrative presque trois fois supérieure qu'en Allemagne : **2,74 milliards d'euros d'économies par an à réaliser**

Une autre source de dépense majeure est constituée par les dépenses administratives. Pour le primaire et le secondaire, elles représentent 3,55 milliards en France contre 941 millions en Allemagne. Ce qui signifie une dépense de 351,33 euros par élève et par an en France et 80,11 euros en Allemagne – soit 271,23 euros de plus. Rapporté aux 10 millions d'élèves français, cela représente une dépense de 2,74 milliards d'euros par an.

Focus Primaire

Pas de données spécifiques disponibles pour le primaire.

7 | Une dépense publique 3 fois moins décentralisée qu'en Allemagne

Si le système éducatif allemand n'est le meilleur modèle en terme de performances, il l'est sans doute davantage en terme d'organisation... et il en tout cas moins dispendieux. Sa recette ? La décentralisation et le respect de la subsidiarité. C'est au plus près du terrain et de la connaissance des besoins, au niveau de la commune, que se concentre l'essentiel de la dépense (plus de 80%) – les Länder assurant les 20% restant. En France, moins d'un tiers de la dépense est assuré par les communes, les départements et les régions (31,1%). La dépense est 3 fois moins décentralisée qu'en Allemagne.

Focus Primaire

Dans le primaire, seuls 40,8% de la dépense publique sont décentralisés, soit 2,45 fois moins qu'en Allemagne.

On le voit, au regard de la comparaison avec l'Allemagne, le système éducatif français produit des surcoûts considérables – qui ne sont pas justifiables par une meilleure performance. Les réformes envisagées, qui ne manqueront pas d'être discutées à l'occasion de l'élection présidentielle, doivent tenir compte de cette réalité : l'école française ne manque pas de moyens, mais doit apprendre au contraire à les économiser et à les redéployer, en un mot à les dépenser mieux.

Elle ne le fera que par une refonte profonde de son architecture et de son organisation, dont autonomie et subsidiarité devront être les maîtres-mots.

