

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE COÛT DU LYCÉE

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2015

AVERTISSEMENT

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

SOMMAIRE

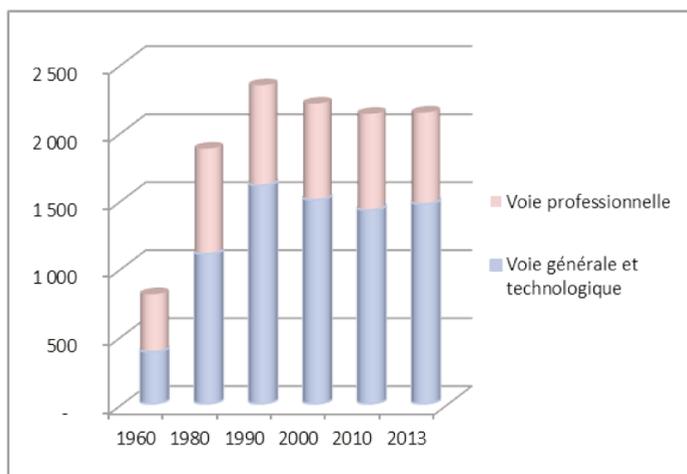
Introduction	5
1 Un effort financier national particulièrement élevé	7
2 Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif	13
Conclusion	19
Recommandations	21

INTRODUCTION

Le lycée, institution créée en 1802 à destination d'une élite, a profondément évolué dans la seconde moitié du XX^e siècle afin d'éduquer l'ensemble de la population en âge d'être scolarisée. Cette évolution s'est notamment traduite par le développement de voies de formation complémentaires au lycée d'enseignement général : la voie technologique créée en 1965 et le baccalauréat professionnel en 1985, avec l'objectif de conduire au moins 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

La progression est remarquable. Le lycée, qui ne concernait que 20 000 élèves en 1930, s'est généralisé.

Évolution des effectifs lycéens en France (en milliers d'élèves)



Source : Cour des comptes d'après ministère de l'éducation nationale

Toutefois, l'atteinte de cet objectif quantitatif n'est pas synonyme d'efficacité. D'une part, les retombées qualitatives, en termes de réussite dans l'enseignement supérieur des titulaires du baccalauréat et d'insertion professionnelle, ne sont pas à la hauteur des attentes. D'autre part, le coût du lycée est élevé, notamment en comparaison des membres de l'OCDE et de l'Union européenne qui ont des résultats identiques aux nôtres, voire meilleurs.

INTRODUCTION

Ces constats mitigés rendent nécessaires des mesures d'amélioration, ce qui permettrait d'accorder plus de moyens aux autres cycles d'enseignement moins dotés. La Cour a réalisé une analyse détaillée du coût du lycée et de ses principaux facteurs explicatifs, par voie d'enseignement, par type d'établissement, par série et par matière, qui permet d'identifier les différents éléments sur lesquels agir utilement.



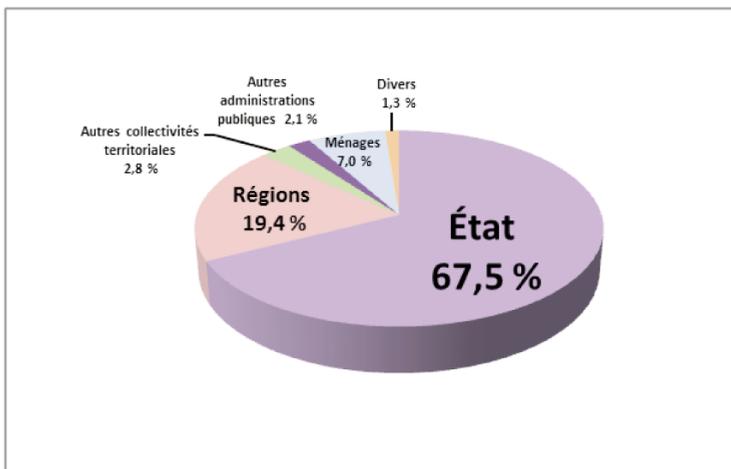
1 Un effort financier national particulièrement élevé

Un effort de 26 Md€ supporté à 92 % par les financeurs publics

Au niveau national, les dépenses en faveur du lycée représentent 25,9 Md€ (soit 18,6 % de la dépense intérieure d'éducation), dont 92 % sont pris en charge par des financeurs publics. L'État finance 67 % des dépenses, soit 17,5 Md€, dont 16,5 Md€ pour le seul ministère de l'éducation nationale : 75,3 % pour les lycées publics, 13,6 % pour les lycées privés, le solde étant consacré aux fonctions d'appui.

Les régions financent 19,4 % de la dépense publique consacrée au lycée, ce qui représente un total de 5 Md€. Ces dépenses, qui ont fortement progressé jusqu'en 2009 sous l'effet d'un vigoureux effort d'investissement, ont opéré une lente décreue depuis. Elles sont désormais principalement des dépenses de fonctionnement, ce qui traduit l'impact des transferts de personnels techniciens, ouvriers et de service par l'État. Ce poids des charges de fonctionnement prépondérant exigera à terme des efforts de rationalisation du réseau des lycées de la part des régions.

Les financeurs du lycée français en 2012



Source : Cour des comptes d'après ministère de l'éducation nationale

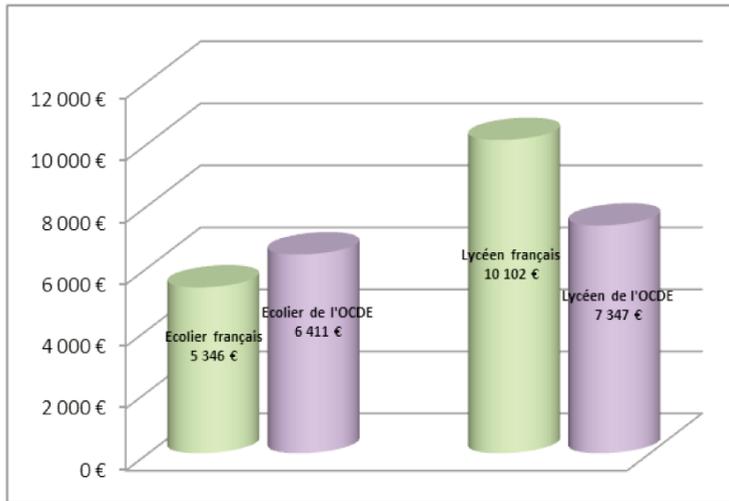
Un effort financier national particulièrement élevé

Une dépense supérieure à celle des pays comparables

Rapportées au nombre de lycéens, les dépenses françaises sont plus importantes que celles de la plupart des pays comparables à la France. L'écart de coût moyen entre le lycéen français

et les lycéens des autres pays membres de l'OCDE est de 38 %. La France se distingue aussi par la différence de coût entre lycéens et élèves de l'école primaire, beaucoup plus prononcée qu'ailleurs au détriment de ces derniers.

Coût annuel par élève de l'école primaire et du lycée (en 2011)



Source : Cour des comptes d'après OCDE

D'après les analyses comparatives de l'OCDE, ces surcoûts résultent pour l'essentiel du volume de formation, beaucoup plus élevé, et du nombre

d'élèves par classe, plus faible. La faiblesse relative du niveau de rémunération des enseignants français compense en partie ces écarts.

Un effort financier national particulièrement élevé

Une approche du coût complet par lycée

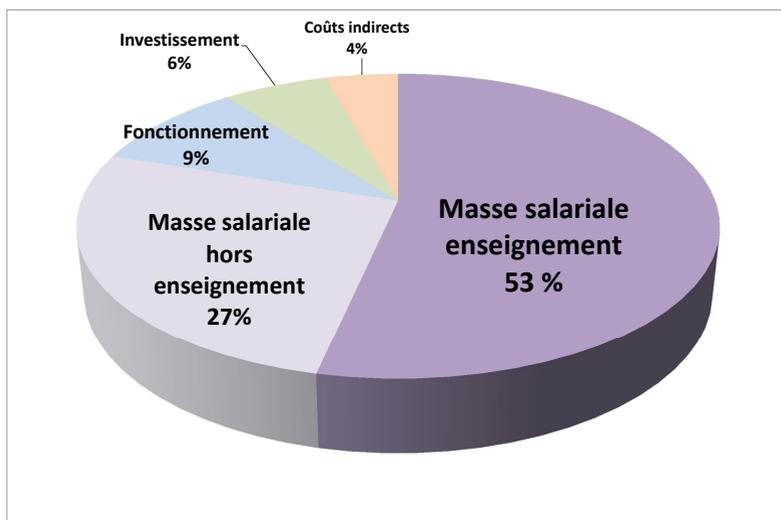
La mise au point d'une méthode de valorisation des coûts complets des lycéens (hors coûts supportés par les contributeurs privés) utilisée sur un groupe de 31 établissements, publics comme privés, d'enseignement général et technologique mais aussi professionnel, portant au cours de l'année scolaire 2011-2012 sur 980 000 heures d'enseignement analysées, a permis à la Cour d'affiner la connaissance des composantes du coût des lycéens et de produire des données originales sur les coûts des filières et des heures d'enseignement. Ces données montrent que les coûts moyens masquent des écarts très significatifs de dépenses. Ainsi une connaissance plus fine des coûts s'avère indispensable à un bon pilotage du système éducatif et de ses réformes.

Si le coût global moyen du lycéen dans les établissements observés est de 9 862 €, proche du niveau national, des écarts importants à la moyenne sont constatés pour les établissements les plus singuliers, en particulier les plus petits d'entre eux, beaucoup plus chers.

La masse salariale représente 80 % des coûts, dont 53 % pour la masse salariale enseignante, tandis que les dépenses de fonctionnement ne représentent que 7 à 14 % du coût, et les dépenses facultatives des régions moins de 1 %. Un des leviers majeurs est donc la dépense d'enseignement, dans une moindre mesure la dépense d'encadrement administratif et technique.

Un effort financier national particulièrement élevé

Répartition du coût du lycéen dans le groupe d'établissements étudiés



Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées

Le coût de l'enseignement privé est inférieur au coût de l'enseignement public, en raison notamment des différences de niveau de cotisation salariale (les enseignants du secteur privé ne sont pas soumis au taux élevé de cotisation du compte d'affectation spéciale pour les pensions des fonctionnaires, ou CAS *Pensions*). Des différences de structure du corps enseignants (effectifs moindres d'enseignants agrégés, mode de remplacement moins onéreux, part plus importante des contractuels) expliquent aussi ces écarts, parfois significatifs.

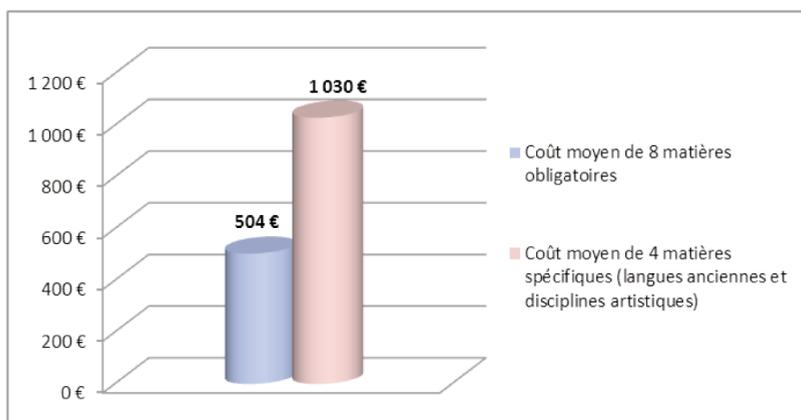
Le coût d'un élève en voie professionnelle est plus élevé qu'en voie générale et technologique, de 46 % en moyenne, sur les établissements étudiés, avec une forte dispersion due aux matières très diverses enseignées

et à la spécialisation des établissements professionnels. Ce coût élevé s'explique essentiellement par le facteur taille : les établissements de la voie professionnelle sont en général plus petits, la taille moyenne des classes est également plus réduite.

Enfin, les coûts d'enseignement par discipline sont très variables. Les matières disciplinaires dites du socle (c'est-à-dire les matières obligatoires le plus communément rencontrées dans chaque série) dans les LEGT coûtent en moyenne deux fois moins cher que les matières spécifiques (qu'il s'agisse des options ou des matières spécifiques des différentes voies de formations), avec des écarts pouvant parfois aller de 1 à 6, entre matières du socle et certains enseignements optionnels.

Un effort financier national particulièrement élevé

Coût moyen des disciplines obligatoires et des matières spécifiques dans le groupe d'établissements étudiés (voie générale et technologique)



Source : Cour des comptes, étude d'un groupe de lycées

En conclusion, bien plus que le coût horaire de l'enseignant, le nombre d'élèves présents devant l'enseignant est le principal facteur explicatif des écarts de coûts par élève observés entre les filières et voies de formation. Dans ces conditions, le volume d'ins-

truction, c'est-à-dire le nombre d'heures d'enseignements reçu par chaque élève, en particulier dans des classes à faible effectif (matières spécifiques, options, établissements de petite taille), est un facteur déterminant de la dépense.



2 Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

Le coût d'enseignement : resserrer le volume d'instruction, simplifier l'offre de formation

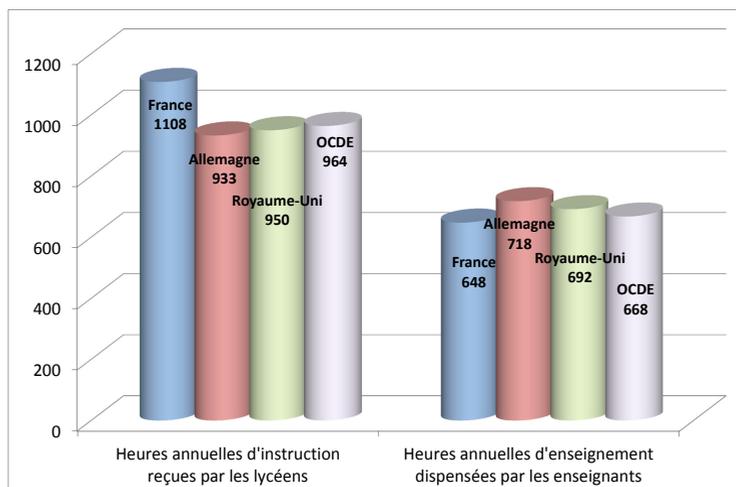
Le système français d'enseignement est caractérisé par un volume d'instruction très élevé, réparti sur un faible nombre de semaines, et assuré par des enseignants dont les obligations réglementaires de service sont à la fois faibles et définies sur une base strictement hebdomadaire. Tout concourt donc à ce que le coût du lycéen soit plus important en France.

Le temps d'instruction en France est en effet élevé : 1 108 heures en moyenne pour un lycéen français, contre 933 heures en Allemagne, 950 heures au Royaume-Uni ou encore 741 heures en Suède. Ce

volume d'instruction est concentré sur un faible nombre de semaines, 36 en théorie (38 en Allemagne, 40 au Royaume-Uni), mais en réalité souvent beaucoup moins du fait de la perte de deux à trois semaines en fin d'année due à l'organisation du baccalauréat. Couplée avec la rigidité du cadre de gestion des enseignants, dont les obligations réglementaires de service sont strictement hebdomadaires sans marge de manœuvre annualisée, et sont en outre plus faibles que dans de nombreux autres pays (648 heures annuelles en France pour un enseignants certifié, contre 718 heures en Allemagne ou 692 heures au Royaume-Uni), cette architecture d'ensemble tire les coûts d'enseignement vers le haut.

Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

Volume d'instruction et d'enseignement (en 2012)



Source : Cour des comptes d'après OCDE

Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes

L'existence de nombreux enseignements en groupes à faible effectif, qui résulte de la multiplication des choix d'options, mais aussi des classes de production en voie professionnelle, concourt fortement à accroître les coûts d'enseignement.

Paradoxalement, ce sont donc les heures des matières optionnelles ou facultatives qui coûtent le plus cher, par rapport aux disciplines du socle d'instruction. Cette situation est aggravée par le foisonnement d'une offre de formation souvent mal maîtrisée : la voie générale offre 15 enseignements d'exploration possibles en seconde, 11 enseignements facultatifs en première et 15 en terminale, sans compter les multiples options de langues vivantes. La combinaison des parcours est donc très diverse.

La carte des formations est largement pilotée par l'offre, et le partenariat entre les académies et les régions ne permet pas de réguler son évolution. Les établissements procèdent en effet souvent à des ouvertures d'options ou de séries dans le but d'améliorer ou de préserver leur attractivité et de permettre aux familles de contourner la carte scolaire, sans que la capacité de régulation des rectorats soit effective.

Enfin, la complexité du baccalauréat pèse sur la structuration de l'offre de formation. Le lien entre filières de formation et format de l'épreuve encourage le maintien d'une offre de formation très diversifiée. Le nombre de possibilités offertes en matière de langue vivante (58 au total peuvent être passées à l'examen, 20 ont été choisies par moins de 50 élèves) offre

Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

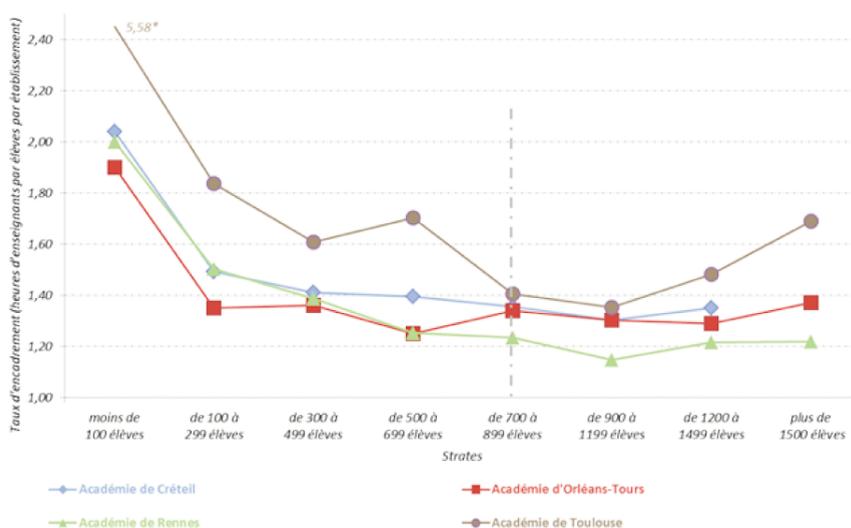
un bon exemple de cette complexité de la structure du baccalauréat qui justifie parfois une offre de formation pléthorique.

Le réseau des établissements : revoir la densité du maillage

Un fort niveau de corrélation a été établi entre la taille des établissements et leur coût, qu'il s'agisse du coût d'enseignement, plus élevé car

dans ces établissements la taille moyenne des classes est plus petite, ou du coût d'encadrement administratif ou technique. Or pour des raisons historiques, géographiques et politiques, la France a maintenu un réseau d'établissements très dense, le nombre de petits établissements étant très important (11 % des établissements scolarisent moins de 100 élèves, représentant seulement 1 % des lycéens).

Lycées d'enseignement général et technologique - représentation du taux d'encadrement (heures d'enseignants par élève par établissement) par taille d'établissement (strates) en 2011



Source : Cour des comptes

Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

Ces petites structures coûtent cher et ont des effets décrits comme contre-productifs sur le système éducatif : elles offrent une variété moins grande de possibilités de formation de qualité. Le choix de la proximité et les impératifs de l'aménagement du territoire ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs de l'égalité d'accès à un service public éducatif de même qualité et avec la volonté d'élever le niveau de formation des élèves.

Cette situation résulte en partie de la répartition des compétences entre l'État et les régions, qui rend plus délicates les décisions de fermeture de classes ou d'établissements. Elle est également le fruit d'un choix revendiqué par le secteur privé sous contrat, qui maintient un réseau de petits établissements pour satisfaire la demande des familles. Le développement des outils numériques éducatifs devrait néanmoins faciliter les pratiques innovantes susceptibles de permettre une régulation plus forte de l'offre de formation.

Les coûts du cadre de gestion : accroître l'efficacité des mécanismes de gouvernance

Certains coûts du lycée résultent de mécanismes de gestion imparfaits. L'allocation des moyens, en particulier, est insuffisamment différenciée. Elle favorise trop souvent les établisse-

ments de petite taille au détriment des démarches de projet. Certaines bonnes pratiques telles que l'intéressement à la gestion, les mutualisations entre lycées ou l'insertion des nouvelles techniques numériques restent trop marginales et devraient être plus largement développées.

Les démarches de mutualisation techniques, timidement engagées par les collectivités territoriales, mériteraient d'être mieux évaluées et développées. La mise en œuvre d'actions facultatives en faveur de la vie scolaire par les régions, en vertu de la clause générale de compétence, devrait, quant à elle, être mieux articulée avec les objectifs globaux du service public éducatif.

Plus généralement, la recherche d'une efficacité accrue du lycée est subordonnée à une rénovation des mécanismes de gouvernance qui président à son pilotage au niveau régional. En effet, les contributions de l'État et des régions convergent pour permettre aux établissements publics locaux d'enseignement de produire un service public de proximité. Or leur collaboration ne repose qu'insuffisamment sur une démarche de consensus autour des objectifs du service public éducatif : les régions et l'État poursuivent parfois des objectifs différents, si ce n'est contradictoires. Ces différences d'appréciation expliquent en

Un effort à rééquilibrer au sein du système éducatif

grande partie pourquoi les mécanismes d'allocation des moyens peuvent se montrer peu cohérents et efficaces.

Enfin, le statut hybride du lycée engendre des difficultés de gestion, liées à un manque de coordination entre l'État et les régions et à la faiblesse des pouvoirs dont dispose le

chef d'établissement. C'est le cas pour la gestion des personnels, relevant d'autorités distinctes : l'État pour les personnels enseignants et la région pour les personnels techniciens.

CONCLUSION

L'enquête de la Cour établit que le coût relatif des lycéens français par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE résulte de volumes d'instruction très élevés, d'une offre de formation étoffée, complexe et mal régulée, liée en partie au format de l'examen du baccalauréat, et des rigidités du cadre de gestion, notamment des enseignants.

La densité du réseau des établissements et le maintien d'un grand nombre de petits lycées concourent également à la production de coûts d'encadrement pédagogique et administratif élevés.

Enfin, la gouvernance régionale du système éducatif et l'insuffisante convergence des politiques conduites par les rectorats et les régions entraînent des défauts d'arbitrage et des coûts d'administration qui pourraient être évités.

Une amélioration significative du niveau d'efficacité du lycée est possible. Elle permettrait des redéploiements entre les cycles scolaires, qui favoriseraient l'élévation du niveau de compétences et de connaissances des élèves entrant en seconde. Elle permettrait également de contribuer au financement de réformes structurelles du système éducatif, en particulier en matière de gestion des personnels enseignants, réformes que la Cour a appelées de ses vœux dans le rapport *Gérer les enseignants autrement* en mai 2013.

Dans cette perspective, la Cour formule deux orientations :

- simplifier l'architecture d'ensemble des voies générales et technologiques ;
- rendre plus efficace la voie professionnelle pour laquelle un effort financier important a été d'ores et déjà consenti.

RECOMMANDATIONS

Pour faciliter d'éventuels redéploiements au sein du système éducatif entre degrés et cycles de formation, la Cour recommande de :

- ➔ ramener le temps d'instruction des lycéens au niveau observé dans les pays comparables, et mieux le répartir sur une année scolaire prolongée ;
- ➔ réduire la dispersion de l'offre de formation, notamment en matière d'options ;
- ➔ simplifier le format du baccalauréat.

Afin d'accroître la performance d'ensemble du réseau des établissements, la Cour recommande de :

- ➔ définir des cibles de taille d'établissement optimale et en déduire un format plus restreint du réseau des lycées, en mobilisant notamment les possibilités offertes par les nouvelles technologies d'enseignement à distance.

Afin d'améliorer la gestion, simplifier et rendre plus cohérente la gouvernance du service public éducatif au niveau régional, la Cour recommande de :

- ➔ revoir les modalités d'allocation des moyens aux établissements par l'État et les collectivités territoriales, en neutralisant les biais favorables aux petits établissements et aux structures à faible effectif ;
- ➔ fonder la dépense d'éducation par lycéen sur un référentiel documenté et commun à l'État et aux régions ;
- ➔ construire un outil d'analyse des coûts consolidés du lycéen au niveau des établissements sur un échantillon représentatif ;
- ➔ mettre en place au niveau académique et régional un document unique de programmation et de contractualisation ;
- ➔ généraliser la contractualisation tripartite entre lycées, État, régions pour conforter l'autonomie des établissements et renforcer les responsabilités des chefs d'établissements ;
- ➔ diffuser les démarches de mutualisation de la gestion des établissements entre les conseils régionaux.