



Revue internationale d'éducation de Sèvres

48 | septembre 2008
L'école et son contrôle

Le financement de l'éducation en France et au Japon

Pierre-Louis Gauthier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/531>
DOI : 10.4000/ries.531
ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2008
Pagination : 160-166
ISBN : 978-2-85420-573-2
ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Pierre-Louis Gauthier, « Le financement de l'éducation en France et au Japon », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 48 | septembre 2008, mis en ligne le 28 juin 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/531> ; DOI : 10.4000/ries.531

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Le financement de l'éducation en France et au Japon

Pierre-Louis Gauthier

- 1 Les systèmes éducatifs japonais et français présentent autant de similitudes que de différences. Similitudes structurelles attendues, s'agissant de systèmes éducatifs relevant de pays très développés, classés parmi les puissances mondiales, héritiers de traditions scolaires et universitaires anciennes. Différences inattendues des résultats scolaires révélées par les évaluations internationales, notamment ceux du PISA, classant la bonne élève qu'est l'école japonaise parmi les dix pays les plus performants de la planète, la France se trouvant reléguée à un rang très moyen parmi les pays de l'OCDE. Faut-il rappeler que dans le classement mondial des universités¹, la première université française au plan national, Paris 6, figure au rang 39, alors que la première université japonaise, *Tokyo University*, y figure au rang 20, immédiatement derrière les universités et instituts américains de pointe ? Que la « prestigieuse » École normale supérieure de Paris figure dans ce même classement au rang 83 ? Or les évaluations des résultats des élèves prennent avec la réforme des finances publiques en France (2006), qui introduit la notion de performance dans l'éducation nationale, une acuité nouvelle et quasi fonctionnelle.
- 2 Le niveau éducatif reste donc supérieur au Japon, où 92 % de la population sont titulaires d'un diplôme du secondaire, contre 80 % en France, et où 32 % sont titulaires d'un diplôme du tertiaire contre 25 % en France. Globalement, le niveau de formation de la population adulte atteint 12,5 années au Japon contre 10,90 en France, la moyenne de l'OCDE étant de 11,8 années. Les répercussions sur la qualité et la compétence des acteurs économiques sont perceptibles à tous les niveaux de la vie sociale.
- 3 Aussi, aborder ces deux systèmes éducatifs, semblables par leur histoire, leurs structures, leurs finalités² sous l'angle du financement permet-il de mettre l'accent sur leurs spécificités et de mieux comprendre les disparités des résultats. La comptabilité imparfaite des évaluations devrait certes conduire à une lecture croisée des résultats avec les indicateurs économiques, sachant que le Japon, en dépit de quelques phases de

récession, caracole en tête des pays riches avec un produit intérieur brut (PIB) deux fois supérieur à celui de la France³.

Performances et dépense d'éducation

- 4 Le poids de la dépense d'éducation en pourcentage du PIB est l'indicateur qui permet d'évaluer de la façon la plus globale l'effort consenti par les entités nationales en faveur de leurs systèmes éducatifs. Le Japon consacre 4,8 % de son PIB aux dépenses d'éducation (2004), la France 6,8 %. La dépense intérieure d'éducation représente au Japon 10,5 % des dépenses publiques pour 11,2 % en France. Ces chiffres, certes comparables, permettent de rappeler que la dépense d'éducation, passé un certain seuil, n'est pas la seule source d'amélioration du rendement éducatif et qu'il n'y a pas corrélation automatique entre les dépenses et les résultats. Les études du PISA comme celles de l'UNESCO aboutissent à cette conclusion. Pour des résultats meilleurs, le Japon engage une dépense d'éducation proportionnellement inférieure à celle de la France.

Des stratégies divergentes

- 5 Les deux pays relèvent d'une culture centralisatrice, qu'on pourrait dans les deux cas, sans forcer l'histoire, qualifier d'impériale. L'examen des niveaux de décision en matière de financement de l'éducation met en évidence des différences structurelles mais également des options politiques différentes. La « décentralisation à la française »⁴ peine à se réaliser pleinement, en particulier dans le domaine financier où les nombreux arbitrages ne parviennent pas toujours à suppléer le manque de cadrage des initiatives locales favorisées par les nouvelles lois. Auprès de cette décentralisation « à reculons », le Japon a adopté depuis plusieurs années un parti plus hardi en décentralisant la gestion et le financement de l'enseignement obligatoire aux niveaux territoriaux. La mesure la plus emblématique est la diminution de la part de la masse salariale assumée par le pouvoir central. Cependant, le pouvoir central nippon garde la main sur la politique éducative, en assurant le contrôle financier *a posteriori* de l'enseignement public comme du privé. En outre, il arrête les contenus de l'enseignement, même si ses « recommandations » sont présentées comme facultatives. De même, il contrôle et autorise les manuels scolaires. Cette prérogative est majeure dans un pays qui conserve de l'histoire récente une interprétation nationale – voire nationaliste – et où les manuels sont aisément censurés. Surtout, jusqu'au récent désengagement de l'État (2004), la chasse gardée du pouvoir central est longtemps restée les universités nationales dont il assurait notamment le financement et les nominations des personnels. Centralisme pas mort, largement hérité certes de l'histoire du Japon, mais également en réaction aux principes décentralisateurs et fédéralistes de l'occupant américain, après le retour à l'indépendance en 1952.
- 6 Les politiques éducatives des deux pays sont contrastées et les stratégies différentes. Le Japon accorde un investissement financier par élève plus important au primaire et au supérieur, rejoignant en cela la politique des pays scandinaves. La France se situe au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE pour ces deux niveaux d'enseignement. Par contre, elle accorde une primauté au secondaire et au postsecondaire avec un fort financement des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), une particularité française. Ainsi un élève en CPGE « coûte » deux fois plus qu'un étudiant d'université. « Le

lycée français est le plus cher et le plus luxueux du monde ! Le taux d'encadrement est l'un des plus forts de la planète », rappelle un inspecteur général de l'éducation nationale⁵. Dans le même temps, le président de la République admet que l'école primaire est « délaissée » et déplore son « affaiblissement »⁶. Le tableau ci-dessous illustre ces choix traduits en termes financiers et qui orientent dans des directions divergentes les politiques éducatives des deux pays.

Coût par élève et par niveau d'enseignement

Pays	Préscolaire*	Primaire	1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Ensemble secondaire	Supérieur
France	4 323	5 033	7 820	9 291	8 472	9 276
Japon	3 478	6 117	6 607	7 274	6 592	11 716

En dollars US convertis sur la base des PPA; calculs fondés sur des temps pleins 2001 actualisés en 2003; source : OCDE.

* Les deux pays scolarisent plus de 90% de la classe d'âge dès l'âge de quatre ans.

- 7 Quant aux politiques salariales, le tableau suivant résume la progression comparée de la carrière enseignante du primaire et du secondaire dans les deux pays :
- 8 On constate que la scolarité obligatoire est traitée de manière homogène au Japon. D'autre part, l'écart avec la France se creuse dès le milieu de la carrière. Le salaire horaire des enseignants du primaire français reste l'un des plus bas des vingt-neuf pays membres de l'OCDE (France : 34 dollars US ; Japon : 72 ; moyenne de l'OCDE : 38). Dans la carrière universitaire, les enseignants-chercheurs français ne sont pas mieux lotis avec un salaire annuel moyen de 42 000 euros contre 61 000 au Japon. Une revalorisation du pouvoir d'achat des enseignants français, a été annoncée en septembre 2007.

Salaires des enseignants

Ordres d'enseignement	Pays	1 ^{re} année d'exercice	Après 15 années d'exercice	Fin de carrière
Primaire	Japon	24 469	45 753	58 373
	France	23 112	31 090	45 872
Collège	Japon	24 469	45 753	58 373
	France	25 570	33 548	48 451
Lycée	Japon	24 469	45 761	60 104
	France	25 928	33 906	48 845

Année 2004 en dollars US convertis sur la base des PPA, temps plein; source : *Education at Glance*, 2006, OCDE.

- 9 Des administrations financières semblables, des compétences différentes
- 10 Dans les deux pays, l'administration est l'héritière d'une longue tradition du rôle dominant de l'État en matière d'éducation et le pouvoir central s'est toujours réservé la mission d'impulser la politique éducative, d'élaborer les programmes scolaires, de contrôler le fonctionnement du système éducatif. Au Japon, l'administration centrale de l'éducation est unifiée depuis 2001 sous l'égide du ministère de l'éducation, du sport, de la technologie, de la culture, de la recherche (*Monbukagashuko*, MEXT). Dans le cas de la France, l'administration centrale est bicéphale, avec le ministère de l'éducation nationale (MEN) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, la gestion financière est restée centralisée au sein d'une même direction des affaires financières (DAF) qui coordonne la préparation du budget. Ce budget est partagé en deux missions depuis la mise en place de la réforme du financement par la *Loi organique relative*

aux lois de finances (LOLF), en 2006⁷. La mission interministérielle « enseignement scolaire » et la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » se voient attribuer des domaines séparés et des enveloppes budgétaires pour trois années (à partir de 2009). Cette réorganisation laisse la gestion à mi-chemin entre unification et autonomie. Elle fige par ailleurs dans une architecture obsolète le système éducatif sans possibilité d'évolution, par exemple vers une scolarité obligatoire unifiée ou une formation des enseignants intégrée. Les périmètres des secteurs ne sont pas toujours nets entre d'une part grands lycées, classes préparatoires aux grandes écoles et grandes écoles, choyés par le budget, et d'autre part les universités, parents pauvres du ministère. On hésite à appliquer totalement la décentralisation, comme si elle devait définitivement contourner le domaine du financement. Les résistances sont fortes à tous les niveaux devant le risque de perte de pouvoir qu'entraînerait une nouvelle gouvernance⁸.

- 11 Les attributions financières des ministères diffèrent dans les deux pays. En France, le MEN a la responsabilité de la masse salariale des personnels d'éducation (soit 93,8 % des dépenses pour les enseignements scolaires et 70 % pour les enseignements supérieurs), à l'exception, depuis 2006, d'une partie des personnels ouvriers, techniques et de services transférée aux collectivités territoriales. Cette part écrasante des rémunérations se traduit par des hausses automatiques du budget à chaque revalorisation sans pour autant dégager des moyens nouveaux pour d'autres secteurs.
- 12 Au Japon, le MEXT ne prend plus en charge depuis 2005 que 30 % de la masse salariale des enseignants à la faveur de la réforme de la contribution des finances publiques à l'enseignement obligatoire, dite « réforme trinitaire ». Pour pallier les inégalités qui pourraient naître de ces mesures dans les régions défavorisées par la géographie ou l'économie, une dotation équivalente au sixième des salaires est attribuée aux collectivités territoriales. Le pouvoir central délègue également aux collectivités une série de taxes (*Chihokohuzei*), les impôts locaux ne couvrant qu'un tiers des dépenses. Chaque collectivité territoriale peut utiliser en toute autonomie ces recettes qui sont globalisées, dans les limites d'un barème fixé par le gouvernement. L'intention affichée par cette réforme est d'augmenter l'autonomie des collectivités locales, tout en sauvegardant l'égalité des citoyens à travers le pays. Cette mesure concernait, dès 2005, les 47 collectivités départementales et la majorité des communes. Elle représentait 18 % des crédits du MEXT. Le MEXT subvient pour 50 % à la dépense relative aux bâtiments scolaires alors que le MEN n'intervient plus que pour l'enseignement supérieur dans ce domaine. Enfin, les deux ministères assurent à des titres divers le financement de l'enseignement privé qui n'a pas la même implantation en France (17 % des effectifs) qu'au Japon (7 % des effectifs). La dépense afférente est donc contrastée (13,5 % des dépenses publiques en France, 6,7 % au Japon).
- 13 Dans les deux pays, les départements financiers des ministères assurent le suivi et la coordination de l'exécution budgétaire, le suivi des dépenses salariales et le contrôle des plafonds d'emplois ministériels et de la masse salariale. Ils assurent également l'expertise financière des réformes statutaires et indemnitaires pour tous les personnels, ainsi que pour les réformes prévues. De même, dans les deux pays, ils ont la responsabilité des organismes d'enseignement supérieur et de recherche. Au Japon, les 87 universités nationales devenues institutions universitaires nationales (IUN) en 2004 (sur 800 universités au total), jouissent d'une autonomie croissante, au prix toutefois d'une diminution de la subvention d'État de 1 % par an, et sont évaluées *a posteriori* par le MEXT, notamment au plan financier. Leur budget est globalisé et déterminé sur une base

compétitive. Les IUN arrêtent la politique salariale des personnels qui ne sont plus fonctionnaires mais employés de l'IUN. Le MEXT assure toujours la nomination des présidents sur la base des propositions des universités. Avec des attributions sensiblement différentes, le budget du MEXT représentait en 2007 11,1 % du budget de l'État contre 27,7 % pour le MEN français. Globalement, le budget de l'éducation nationale sera pour 2008 en France de 82,3 milliards d'euros pour un budget national de 314,4 milliards d'euros (soit 26,18 %).

- 14 Le MEXT s'appuie sur une instance d'incitation et de conseil, le conseil central de l'éducation, qui légifère sur tous les domaines relevant de la compétence du ministère, notamment le domaine financier. Ses rapports et recommandations ont beaucoup de poids. À chaque niveau de décision du territoire national, dans les 47 départements et 2 217 communes, on retrouve déclinée la même instance de concertation et de décision. De même, le MEN est entouré de plusieurs organismes consultatifs (Haut conseil de l'éducation, Conférence des chefs d'établissement, Conseil national des programmes...) et de nombreuses commissions. Toutefois, aucun de ces organismes n'a de compétence financière, ni ne se retrouve décliné à une échelle plus territorialisée.

Les architectures contrastées des collectivités territoriales

- 15 C'est au niveau des collectivités territoriales que le partage des décisions financières introduit les plus grandes différences entre les deux systèmes, traduisant des conceptions différentes de la décentralisation. En France, l'échelon régional a la charge de la construction, de l'entretien et du fonctionnement du parc immobilier pour le second degré supérieur (lycées) de même qu'un certain nombre de missions comme les transports scolaires, l'équipement de l'environnement numérique... Cet échelon, à travers le conseil régional et ses élus, arrête le schéma prévisionnel des formations et le plan régional de la formation professionnelle qui servent de référence aux programmes d'investissements. Le recteur, représentant direct du ministère dans l'académie, fonction issue de l'héritage impérial napoléonien et créée en 1808, est compétent pour arrêter la carte scolaire des formations dispensées dans les lycées. La formation des personnels enseignants et d'encadrement relève également de ses prérogatives, bien que la disparition annoncée des instituts de formation des maîtres relance à nouveau un problème de compétence. Le recteur répartit les moyens en personnels et heures d'enseignement à partir d'une dotation globale du MEN. Il exerce un contrôle financier *a posteriori* sur la gestion des établissements y compris ceux de l'enseignement supérieur en qualité de chancelier des universités et à ce titre autorité de tutelle et interface avec les collectivités élues. On retrouve auprès du recteur et d'une administration pléthorique la division des affaires financières, émanation et clone de la DAF du ministère. C'est dire le poids croissant de ce niveau de gestion et de décisions financières au niveau régional en France. La réforme en cours des services de l'État, révision générale des politiques publiques (RGPP), devrait modifier le fonctionnement et le périmètre de certaines de ces « bastilles » administratives.
- 16 Au contraire de la France, les neuf régions qui partagent le Japon n'ont pas de compétence en ce qui concerne le financement de l'éducation. Par contre, on retrouve l'ensemble des compétences en éducation réparties au niveau du département et de la

préfecture (*Ken*). À ce niveau s'opèrent la gestion de l'ensemble des personnels de la scolarité obligatoire et postobligatoire, la gestion des lycées (*Kookoo*) et des quatre-vingt-dix « universités publiques » créées par les collectivités avec l'autorisation du MEXT. À ce niveau est également abondé le complément (70 %) de la masse salariale. La préfecture organise la mobilité obligatoire des cadres (chefs d'établissement entre autres), tous les trois ans.

- 17 Par contre, en France, le niveau départemental, à travers les cent conseils généraux et leurs élus, n'a de compétence que pour le secondaire inférieur (collège) pour la construction, l'entretien et le fonctionnement des bâtiments, les 36 789 communes assumant la même charge pour le primaire. On retrouve ici le flou des limites de compétence entre collectivités et services de l'État, voire entre services publics eux-mêmes. Ainsi l'inspecteur d'académie, représentant du recteur dans le département, assure la gestion des personnels (hormis les salaires), le contrôle pédagogique étant partagé entre le rectorat (secondaire) et l'inspection académique (primaire et préscolaire). Mais c'est le préfet, représentant direct de l'État, autre héritier de l'administration napoléonienne, qui est l'unique ordonnateur des dépenses des administrations civiles de l'État pour les crédits inscrits au budget de l'éducation nationale. L'inspecteur d'académie reçoit alors délégation de signature du préfet et on retrouve à l'inspection académique un autre service des affaires financières.
- 18 Au Japon, la municipalité (*Shi*), entendue comme une entité ou un groupement de communes, assume la responsabilité majeure du financement du primaire (*Shagako*) et du secondaire inférieur (*Chugako*), des bâtiments scolaires et des installations sportives. À ce niveau est élaborée la carte scolaire fixant de manière stricte les périmètres de scolarisation déterminant le nombre d'enseignants par établissement. Le choix des manuels scolaires (gratuits) et des matériels didactiques est opéré à ce stade. La municipalité exerce un triple contrôle financier, pédagogique, gestionnaire. On retrouve, en plus accentués, certains traits du fonctionnement communal français qui assure l'immobilier et les matériels scolaires pour le primaire, ainsi que la restauration, le choix des manuels scolaires, l'entretien des installations sportives. Au Japon, à tous les échelons et niveaux de décision, siègent les conseils d'éducation départementaux ou municipaux, relativement indépendants et aux compétences larges (ouverture des écoles, entretien, gestion des personnels, programmes d'enseignement, etc.). Au plus proche des terrains d'exercice, des acteurs et des usagers, ces organismes représentent un renouvellement de la gouvernance de l'éducation vers plus de transparence démocratique. Au total, les collectivités territoriales ont assumé au Japon 18,5 % de la dépense intérieure d'éducation (2004). En France, pour l'année 2006, les collectivités territoriales, régions, départements, communes, ont assuré 20,6 % de la dépense intérieure d'éducation contre 63,9 % par l'État.
- 19 Ainsi, à travers quelques caractéristiques du financement de l'éducation au Japon et en France, on peut discerner les orientations divergentes qui font peut-être une partie de la différence des résultats obtenus aux évaluations. La méfiance face à la décentralisation financière se traduit par une réaction malthusienne des administrations françaises qui va à l'encontre d'une véritable responsabilisation des acteurs de terrain. L'absence de véritable lien entre les concertations au niveau central et les terrains régionaux, départementaux, voire municipaux, ne facilite pas une information claire en vue de la prise de décisions consensuelles. L'option politique en faveur du secondaire et du postsecondaire se fait au détriment du primaire et se traduit également par un sous-

financement du supérieur. Ces choix politiques qui tirent vers le bas la formation et la recherche ont des conséquences à court terme sur le potentiel d'innovation et donc sur le dynamisme de l'économie et de la société.

NOTES

1. *Academic Ranking of World Universities 2007*, Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University.
 2. Jun Oba, « L'organisation du système éducatif japonais », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n° 42, septembre 2006.
 3. FMI, Banque mondiale, 2006.
 4. Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*, 2007, PUF, Paris.
 5. « Lycées : scénarios pour une réforme », *La Lettre de l'éducation* n° 590, mars 2008.
 6. Nicolas Sarkozy, président de la République, *Conférence de presse* (8 janvier 2008).
 7. Claire Bazy-Malaurie : « La LOLF et le ministère de l'éducation nationale ». *Administration et éducation*, 2006, n° 1.
 8. Yves Grellier, « Si on appliquait les textes existants l'autonomie serait déjà une réalité », *La Lettre de l'éducation* n° 589, 24 mars 2008.
-

INDEX

Index géographique : France, Japon

Mots-clés : financement, politique éducative, système éducatif

AUTEUR

PIERRE-LOUIS GAUTHIER

Inspecteur d'académie honoraire, France.