

CHAPITRE 4

SITUATION ET RÉMUNÉRATION DES ENSEIGNANTS*

RÉSUMÉ

Pour être efficaces, les systèmes d'enseignement ont avant tout besoin d'avoir des enseignants de qualité, fortement motivés. Au moment où la génération des enseignants recrutés pendant les années d'explosion démographique arrive à l'âge de la retraite, il est essentiel de faire en sorte que le métier d'enseignant soit assez intéressant pour attirer de nouvelles recrues. Par ailleurs, sachant que le traitement des enseignants représente la plus grande part des dépenses que les pays de l'OCDE consacrent à l'enseignement, il importe de le maintenir dans les limites de ce que les pays peuvent se permettre. Outre la rémunération des enseignants, l'effectif des classes et le nombre d'heures de travail des enseignants retiennent à la fois sur les coûts de l'enseignement et sur l'attrait qu'il exerce.

- Une proportion élevée d'enseignants – 40 pour cent en moyenne – se situe dans la tranche d'âge entre 40 et 50 ans.
- Le traitement d'un instituteur expérimenté de l'école primaire varie d'un montant égal ou deux fois supérieur au PIB moyen par habitant dans les pays de l'OCDE. Ces variations ne s'expliquent que partiellement par la position relativement meilleure des enseignants dans les pays moins riches. Dans certains pays riches, tels que la Suisse, le Luxembourg et l'Allemagne, la situation des enseignants est favorable par rapport au revenu national moyen.
- Les heures et les conditions de travail des enseignants varient considérablement d'un pays à l'autre et compensent parfois les variations salariales. Par exemple, les maîtres suédois et norvégiens de l'école primaire sont relativement mal payés, mais leur contrat prévoit des heures d'enseignement qui représentent moins des deux tiers de celles des enseignants suisses qui sont, eux, bien payés, et ils ont en moyenne moins de la moitié du nombre des enfants confiés aux enseignants irlandais qui ont le traitement relatif le plus élevé des 20 pays de l'OCDE.
- Entre 1985 et 1993, le traitement des enseignants a progressé plus vite que les prix dans la plupart des pays de l'OCDE, mais il est peu de pays où il ait augmenté plus rapidement que le PIB par habitant. D'une façon générale, sa croissance a été plus lente dans les pays où le ratio élèves/enseignant baissait.
- L'augmentation des coûts unitaires dans la plupart des pays de l'OCDE est due, dans certains d'entre eux, à la hausse des rémunérations des enseignants, et ailleurs à la diminution des ratios élèves/enseignant.

Dans certains pays ayant encouragé la diminution des effectifs des classes, en permettant la réduction des ratios élèves/enseignant, on a aussi limité les augmentations salariales. Les enseignants de ces pays ont, dans un certain sens, pu compenser partiellement la modestie des améliorations des traitements avec de meilleures conditions de travail. D'autres pays ont gardé des classes nombreuses mais ont en même temps augmenté le traitement relatif des maîtres. Ces équilibres ne font pas toujours partie d'une stratégie voulue par les pays mais, dans la pratique, plus un pays dépense pour rémunérer les enseignants, plus il aura de mal à se permettre d'abaisser les ratios élèves/enseignant, et vice versa. Les indicateurs quantitatifs ne peuvent toutefois pas, à eux seuls, démontrer l'effet de la rémunération des enseignants ou de leurs conditions de travail sur la qualité de l'enseignement.

LES ACROBATIES DE L'ENSEIGNEMENT ET SES ENJEUX

La rémunération des enseignants a pris une importance politique considérable au cours des dix dernières années dans les pays de l'OCDE. L'évolution décrite au chapitre 1 reflète les pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur ces pays pour qu'ils développent l'enseignement aux niveaux secondaire de deuxième cycle et supérieur, et qu'ils améliorent la qualité de l'enseignement aux niveaux inférieurs. Mais ces pressions se heurtent à de nouvelles restrictions budgétaires tandis que les pays de l'OCDE s'adaptent à une économie mondiale plus concurrentielle et aux conditions posées par le traité de Maastricht en faveur de l'union monétaire.

Dans ces conditions, la question de la rémunération des enseignants est devenue importante pour les raisons suivantes :

- les enseignants sont considérés comme le facteur décisif de l'amélioration de l'enseignement ; bien que les niveaux de rémunération n'influencent pas directement les prestations des enseignants, les compensations et les conditions d'enseignement peuvent influencer les recrutements, la stabilité et le moral du corps enseignant ;
- leurs rémunérations représentent la plus grande partie des dépenses d'éducation — environ 60 pour cent dans le cas des enseignements primaire et secondaire ;
- les enseignants appartiennent en général à des syndicats qui sont en position de force dans les négociations collectives et donc souvent en mesure d'influencer l'orientation des réformes et des coûts de l'enseignement.

Le montant du traitement des enseignants peut donc influencer la qualité et exercer une pression sur les coûts. De lui dépendent aussi bien la possibilité pour les pays de faire entrer dans le corps enseignant les jeunes « les meilleurs et les plus doués », que leur capacité à adapter l'ensemble des dépenses publiques à la réalité des restrictions budgétaires.

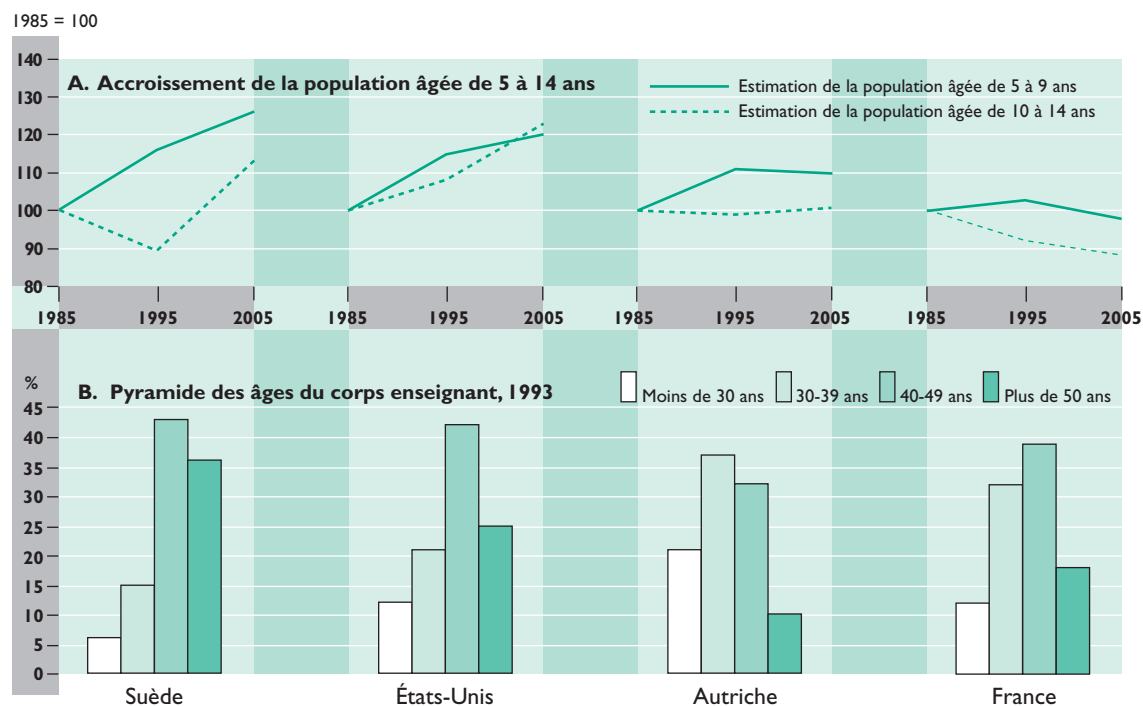
Le marché de l'emploi des enseignants est fortement influencé, tant du côté de l'offre que de la demande, par les fluctuations du nombre des jeunes. La demande d'enseignants aux niveaux primaire et secondaire a baissé au cours des années 80 dans la plupart des pays de l'OCDE, tandis que diminuait le nombre des jeunes de 5 à 14 ans. A l'heure actuelle, les cohortes de jeunes recommencent d'augmenter. Par ailleurs, au cours des deux prochaines décennies, les très nombreux enseignants recrutés au cours des années 70 en Europe, et

des années 60 en Amérique du Nord, à l'époque où les écoles accueillaient la génération de l'explosion démographique, atteindront l'âge de la retraite. Il y a une importante déformation dans la cohorte des enseignants âgés de 40 à 49 ans, qui représentent actuellement près de 40 pour cent de l'ensemble des enseignants. Le nombre des enseignants de moins de 30 ans est passé dans l'Union européenne de 18 pour cent en 1985 à 11 pour cent en 1993.

La figure 4.1 montre comment l'offre actuelle d'enseignants peut être comparée à l'évolution récente et future du nombre des élèves dans quatre pays de l'OCDE. Les pays ont été choisis uniquement pour illustrer des tendances différentes dans l'évolution de la demande et de l'offre : cette figure n'est donc pas un indicateur de l'OCDE. Il convient de rappeler que l'année de base, 1985, a été marquée par le faible niveau des effectifs scolaires dans la plupart des pays. Dans le cas extrême, celui de la Suède, des effectifs d'élèves augmentés d'un quart recevront l'enseignement dispensé par des maîtres dont un quart a plus de 50 ans. Chez les enseignants danois et allemands, on trouve la même distorsion de la pyramide des âges que chez leurs collègues suédois : dans ces trois pays, ils sont plus de 70 pour cent à avoir plus de 40 ans, et 6 pour cent ou moins à avoir moins de 30 ans. Aux États-Unis, les effectifs scolaires augmentent moins rapidement, mais une explosion démographique intervenue plus tôt qu'en Europe se traduit par un plus fort regroupement des enseignants en exercice dans la tranche d'âge la plus élevée. La pyramide des âges plus uniforme de l'Autriche et le fait que la population des jeunes est plus stable en Autriche et en France rendent moins improbable une carence d'enseignants dans ces pays. Les tendances démographiques présentées à la figure 4.1 ne donnent pas le tableau complet de l'offre et de la demande, mais amènent à penser que certains pays risquent d'avoir du mal à trouver un nombre suffisant d'enseignants possédant les qualifications requises.

Le recrutement de nouveaux enseignants posera un problème important aux pays de l'OCDE au cours de la prochaine décennie. La possibilité de recruter de bons enseignants ne dépend pas uniquement de leur rémunération et de leurs conditions de travail. Le prestige de la profession dans le pays est important, de même que d'autres considérations d'ordre professionnel. Par exemple, là où les rémunérations des enseignants sont relativement faibles, la sécurité de l'emploi peut rendre néanmoins attrayante la profession d'enseignant pour les nouveaux diplômés, si des taux de chômage élevés limitent les possibilités d'embauche. Mais la rémunération est un facteur important de l'équation et il existe

Figure 4.1
Offre et demande d'enseignants (dans une sélection de pays)



Les effectifs sont en augmentation alors que les enseignants embauchés pour enseigner les enfants issus de la dernière explosion démographique approchent de l'âge de la retraite.

Source : Base de données de l'éducation de l'OCDE. Données de la figure page 75.

à présent des données comparées fiables sur cet aspect du marché du travail pour les enseignants.

Les indicateurs de l'OCDE constituent un point de départ pour comprendre ce qu'il est advenu de la rémunération relative des enseignants, et quel en est l'effet sur la qualité de l'enseignement et sur les dépenses d'éducation. Les données relatives aux traitements respectifs des enseignants débutants et chevronnés et leurs rapports avec les salaires et les revenus moyens dans chaque pays donnent une indication de l'intérêt financier que présente l'entrée et le maintien dans la profession enseignante. Il faut rapprocher ces éléments de la qualité des conditions de travail en classe, dont le ratio élèves/enseignant représente un indicateur utile.

Les rémunérations des enseignants associées au ratio élèves/enseignant influent non seulement sur le côté attractif de l'enseignement, mais aussi sur la dépense moyenne par élève/étudiant (dépense unitaire). Il est

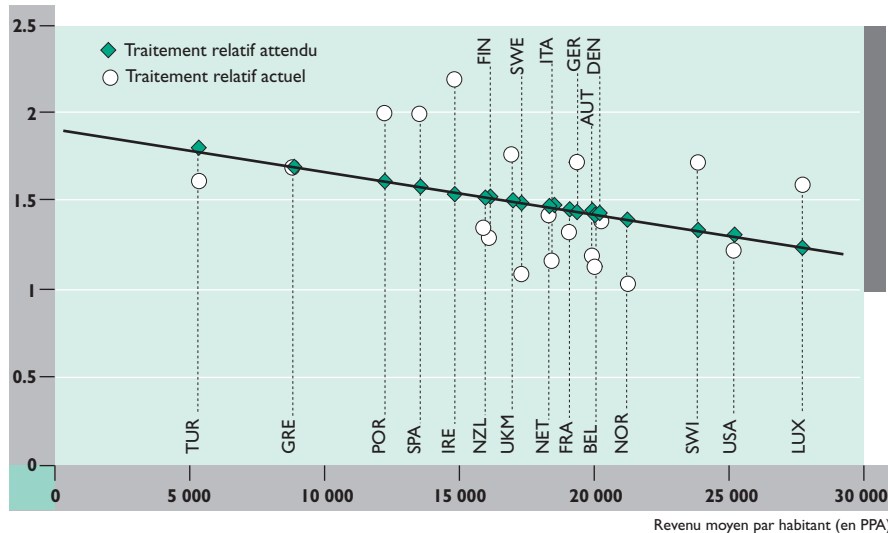
possible de comprendre à partir des indicateurs à quel point les différences entre dépenses unitaires d'un pays à l'autre tiennent aux variations des traitements des enseignants et aux différences du nombre d'enfants qui sont confiés à chacun d'entre eux.

Les rapports les plus difficiles à établir de façon fiable sont ceux qui relient la rémunération et les conditions de travail des enseignants, la qualité de l'enseignement et le niveau des résultats scolaires. Il ressort de recherches récentes conduites par l'OCDE, que les enseignants qui se sentent appréciés obtiennent de meilleurs résultats en classe. Mais les indices d'un rapport entre la rémunération et la qualité des enseignants et les résultats obtenus par les élèves/étudiants ont été jusqu'à présent difficiles à établir. A mesure que l'on dispose de meilleures données sur les résultats scolaires (voir le chapitre 2), il faudra mettre en évidence des liens plus étroits entre la façon dont les ressources sont affectées aux enseignants et le résultat final pour les élèves.

Figure 4.2

Traitement d'un instituteur du primaire ayant 15 ans d'ancienneté relatif au PIB par habitant en fonction du revenu moyen par habitant, 1993-1994

Traitement d'un instituteur du primaire ayant 15 ans d'ancienneté/PIB par habitant



Dans les pays les plus riches, les enseignants ont tendance à recevoir des traitements relativement bas par rapport au traitement moyen tandis que dans les pays les plus pauvres, c'est le contraire.

Source : Base de données de l'éducation de l'OCDE.
Données de la figure page 75.

COMBIEN GAGNENT LES ENSEIGNANTS ?

La façon la plus simple de comparer les rémunérations des enseignants entre pays consiste à examiner ces rémunérations en les rapprochant du revenu moyen par personne (PIB par habitant). Cette mesure permet d'apprécier le traitement des enseignants par rapport au traitement moyen des habitants de chaque pays, malgré le fait qu'on ne prend pas en considération les rémunérations non salariales des enseignants, comme par exemple les prestations en nature.

Dans les pays les plus pauvres, où le nombre des travailleurs qualifiés est faible, on peut s'attendre à ce que le traitement des enseignants soit, plus que dans les pays riches, plus élevé en comparaison du revenu moyen par habitant. En effet, dans les pays plus pauvres, le niveau d'instruction des enseignants est en général celui d'une fraction minime de la population. Il existe en fait une corrélation inverse entre le PIB par habitant et le salaire des enseignants en pourcentage du PIB par habitant : plus le pays est riche, plus est faible le niveau relatif de la rémunération des enseignants. La figure 4.2 illustre cette corrélation : la corrélation est significative, bien que certains pays payent plus ou moins par rapport à la ligne de tendance. Pour obtenir un indicateur intéressant, on peut chercher à savoir dans quelle mesure

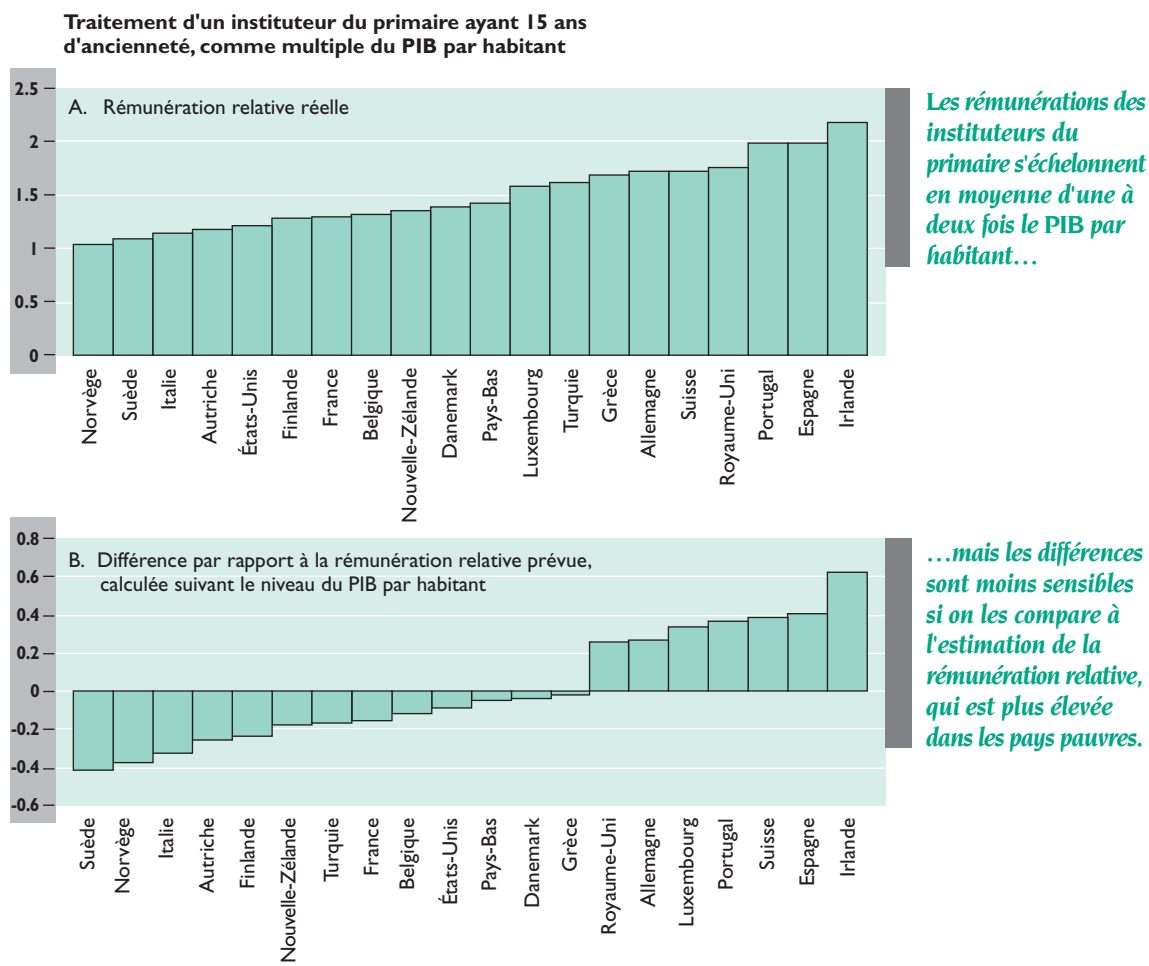
la rémunération relative des enseignants dans chaque pays s'écarte du niveau prévu.

La figure 4.3 présente les rémunérations des enseignants en pourcentage du PIB par habitant dans chaque pays. Elle montre aussi, dans la partie (B), jusqu'à quel point ces rémunérations relatives s'écartent de ce que l'on pourrait prévoir à partir du niveau national du revenu par habitant. Cette deuxième série de chiffres représente les déviations de la ligne de tendance montrée dans la figure 4.2 indiquant la rémunération relative par rapport au PIB par habitant.

La figure 4.3 montre que les rémunérations des instituteurs ayant 15 ans d'ancienneté dans l'enseignement primaire vont d'un niveau légèrement inférieur au PIB par habitant à un niveau qui en dépasse à peine le double. Les instituteurs irlandais, portugais et espagnols se distinguent de ceux des autres pays : ils gagnent de 2.0 à 2.1 fois le PIB par habitant, contre moins de 1.8 fois dans le pays qui les précède immédiatement, c'est-à-dire le Royaume-Uni. Ce sont les instituteurs italiens, norvégiens et suédois qui ont la rémunération relative la plus faible, avec des rapports de 1.0 à 1.1.

Cependant, ces différences sont quelque peu comblées lorsque l'on tient compte de la différence attendue entre pays riches et pauvres. En effet, les trois pays où le

Figure 4.3 Rémunérations annuelles, 1994



Source : Base de données de l'éducation de l'OCDE ; Eurydice pour le Luxembourg et le Royaume-Uni. Données de la figure page 75.

rapport est le plus élevé ont tous des PIB par habitant inférieurs à la moyenne, alors que ceux où les rapports sont les plus élevés sont tous plus riches que la moyenne. A la partie (B) du graphique, l'Irlande et l'Espagne continuent de se distinguer en se montrant les pays les plus généreux à l'égard de leurs enseignants. Mais les enseignants suisses, dont les salaires élevés en termes relatifs sont inattendus pour un pays aussi riche, se hissent à la troisième place et les enseignants luxembourgeois passent d'à peu près le milieu à presque le sommet du classement. Les enseignants turcs, au contraire, glissent de la moitié supérieure vers le peloton de queue, tandis que les enseignants américains évoluent dans la direction opposée.

Cependant, cet ajustement ne modifie pas sensiblement le classement des différents pays.

Ces chiffres montrent la rémunération relative dans l'enseignement primaire. Le tableau est le même pour les enseignants du premier cycle du secondaire ayant 15 ans d'ancienneté, la principale différence étant que leur rémunération est en général supérieure à celle des instituteurs du primaire dans presque tous les pays (la Turquie et la Norvège font exception). Les enseignants en Irlande, au Portugal et en Espagne se situent bien, mais les enseignants portugais bénéficient de rémunérations plus importantes par rapport au PIB par habitant, tandis que les enseignants suisses dépassent

les enseignants espagnols – même sans tenir compte du revenu par habitant élevé de la Suisse. En Norvège, les enseignants du premier cycle secondaire ne gagnent pas plus que leurs collègues du primaire. Aux États-Unis et en Suède, les enseignants du premier cycle secondaire sont relativement mal payés.

Les données de la figure 4.3 concernent les enseignants ayant 15 ans d'ancienneté. Dans la plupart des pays, la position des enseignants débutants, comparée à la moyenne internationale, est très proche de celle de leurs collègues ayant plus d'ancienneté. L'exception est le Royaume-Uni où les débutants sont relativement moins bien placés, tant dans le primaire que dans le premier cycle secondaire, que ceux qui exercent leur métier depuis 15 ans. Au Royaume-Uni, les instituteurs de l'école primaire commencent leur carrière avec des gains supérieurs de 4 pour cent au PIB par habitant, c'est-à-dire proches du niveau prévu par l'évolution internationale, mais au bout de 15 ans de travail, ils gagnent 76 pour cent de plus que le PIB par habitant, en comparaison des 48 pour cent prévus par l'évolution des autres pays. Une des raisons pour lesquelles les enseignants britanniques ont des traitements relativement élevés au terme de 15 ans est que, contrairement à beaucoup de leurs collègues dans d'autres pays, c'est à ce moment qu'ils ont atteint le maximum de leurs gains.

TRAITEMENT, CONDITIONS ET CARACTÈRE ATTRACTIF DE L'ENSEIGNEMENT

Le caractère attractif de l'enseignement dépend non seulement du niveau salarial des enseignants, mais aussi d'autres aspects de leurs conditions de travail. Deux aspects sont en général importants pour nombre d'enseignants, à savoir, le nombre d'heures de travail et le nombre des enfants qui leur sont confiés.

Un des aspects potentiellement attrayants de la profession par rapport à d'autres métiers est qu'il ne s'agit pas d'un métier à heures fixes avec des vacances annuelles de relativement courte durée. Les heures d'enseignement sont beaucoup plus courtes que les heures de travail normales, et les vacances scolaires sont plus longues que la durée des vacances de la plupart des travailleurs. Bien que les enseignants passent beaucoup d'heures à travailler en dehors de l'école, la quantité de temps libre dont ils jouissent est un élément important du métier pour beaucoup d'enseignants, particulièrement pour ceux ou celles ayant des enfants. Le degré d'attraction de l'enseignement dans ces termes varie beaucoup d'un pays à l'autre, certains pays imposant une charge de travail plus légère que d'autres.

Tableau 4.1

Nombre d'heures d'enseignement par an (enseignement primaire)

Dans certains pays, le nombre d'heures d'enseignement est plus élevé que dans d'autres.

Nombre d'heures le plus élevé (plus de 10 pour cent de plus que la moyenne : ≥ 912)

Suisse	1085
Pays-Bas	1000
États-Unis	958
Royaume-Uni	950
France	923
Irlande	915

Nombre d'heures proche de la moyenne (746-912)

Espagne	900
Finlande	874
Belgique	832
Turquie	830
Portugal	828
Nouvelle-Zélande	788
Allemagne	760
Danemark	750
Italie	748

Nombre d'heures le moins élevé (inférieur d'au moins 10 pour cent à la moyenne : ≤ 746)

Luxembourg	730
Autriche	709
Grèce	696
Norvège	686
Suède	624

Il est malaisé de comparer avec exactitude d'un pays à l'autre le nombre d'heures de travail des enseignants, car ils s'acquittent souvent d'autres tâches en dehors des heures prévues par leur contrat. Il n'en reste pas moins que le nombre des heures officiellement prévues d'enseignement en classe constitue un indicateur de la charge de travail. Pour certains enseignants, le nombre des heures d'enseignement est une considération importante, même si le niveau de travail effectué en dehors de ces heures est variable.

Le tableau 4.1 montre le nombre annuel d'heures d'enseignement des instituteurs de l'école primaire dans chacun des 20 pays. On obtient une moyenne de 829 heures mais elle est, à un extrême, inférieure de plus de 40 pour cent pour les enseignants suédois par rapport aux enseignants suisses qui se situent à l'autre

extrême. Dans les premier et deuxième cycles secondaires, les heures d'enseignement sont moins nombreuses en moyenne (respectivement 777 et 688 heures par an), mais les répartitions sont proches.

Les traitements annuels sont-ils fonction du nombre d'heures d'enseignement ? Si on se rapporte à la figure 4.2 (p. 58), il semble qu'il y ait une tendance (quoique non générale) à mieux rémunérer les enseignants qui ont un nombre d'heures d'enseignement plus élevé que les enseignants qui passent moins d'heures en classe. Dans trois des six pays où le nombre d'heures de travail des instituteurs du primaire est supérieur de plus de 10 pour cent à la moyenne (tableau 4.1), les enseignants ayant 15 ans d'ancienneté ont des traitements relatifs nettement supérieurs au niveau prévu. Dans deux pays, les États-Unis et les Pays-Bas, ils y sont très légèrement inférieurs. Inversement, quatre des cinq pays où le nombre des heures de travail est le plus faible, versent à leurs enseignants des traitements nettement inférieurs à ce que l'on aurait pu attendre ; toutefois, le salaire est nettement supérieur au Luxembourg. Cela ne signifie pas que les pouvoirs publics prennent des décisions relatives aux heures de travail de leurs enseignants en tenant compte du montant de leur rémunération. Mais il se peut que des pays tels que la Norvège et la Suède puissent maintenir des taux de rémunération relativement bas sans qu'il y ait pénurie d'enseignants, par suite des autres avantages du métier.

Cependant, le nombre d'heures passées en classe ne suffit pas à donner un aperçu complet des conditions de travail. Un autre facteur important à cet égard est le ratio élèves/enseignant qui influence l'effectif des classes sans pour autant le déterminer. (Il est vrai que l'on peut affecter des enseignants supplémentaires pour assurer un travail de soutien au lieu de réduire l'effectif des classes, mais ce soutien peut faciliter la tâche de l'enseignant. Dans une structure d'accueil donnée, la présence d'un plus grand nombre d'enseignants se traduit par des classes moins nombreuses.) L'insuffisance du nombre d'enseignants peut rendre l'enseignement plus difficile, et parfois plus décevant. En théorie, les classes nombreuses pourraient compromettre l'avantage que présente, aux yeux des enseignants, une rémunération élevée, tandis que des classes peu nombreuses compenseraient quelque peu la faiblesse de la rémunération.

Le tableau 4.2 montre le ratio élèves/enseignant dans l'enseignement primaire des pays de l'OCDE. Ce taux est en général plus bas dans les pays riches que dans les plus pauvres. L'écart est encore plus sensible dans

Tableau 4.2
Nombre d'élèves par instituteur (enseignement primaire)

Les enseignants ont en charge deux fois plus d'enfants dans certains pays que dans d'autres.

Plus de 20	
Turquie	27.6
Irlande	24.4
Pays-Bas	22.4
Royaume-Uni	21.7
Nouvelle-Zélande	20.5
Allemagne	20.4
15 à 20	
France	19.3
États-Unis	19.0
Grèce	19.0
Finlande	18.0
Espagne	17.6
Suisse	15.3
Norvège	15.0
Moins de 15	
Belgique	13.2
Luxembourg	13.0
Suède	12.4
Portugal	12.1
Autriche	11.8
Danemark	11.2
Italie	9.9

le premier cycle secondaire, allant de six élèves par enseignant en Belgique à plus de 44 en Turquie.

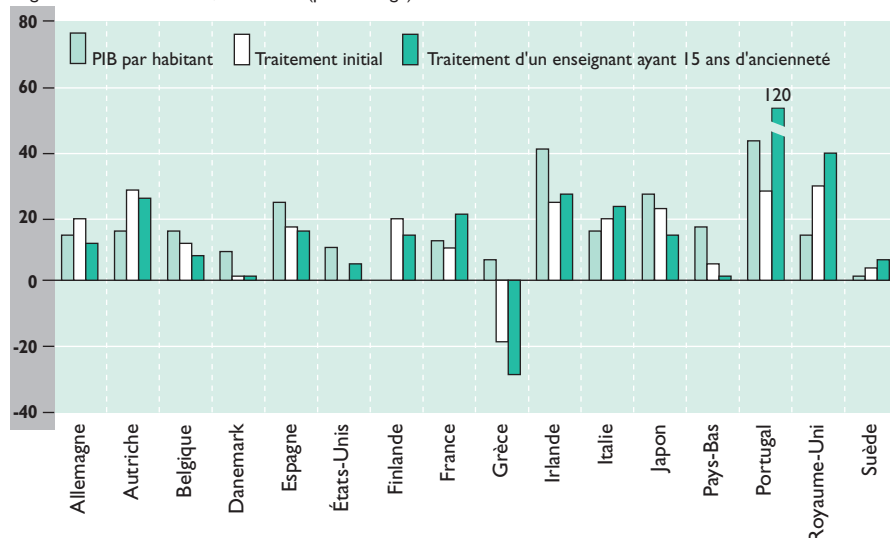
Les différences des ratios élèves/enseignant peuvent contribuer à expliquer quelques-unes des différences salariales entre pays de l'OCDE. Par exemple, les rémunérations relativement faibles des enseignants suédois et norvégiens sont en partie compensées par des conditions de travail favorables, ce dont témoignent les ratios élèves/enseignant plus bas. Par ailleurs, aux États-Unis et en Irlande, les rémunérations et les ratios élèves/enseignant sont tous deux relativement élevés. Mais en Nouvelle-Zélande, les enseignants sont relativement mal payés même si chacun d'eux est responsable en moyenne d'un plus grand nombre d'enfants que dans les autres pays.

Figure 4.4

Augmentation de la rémunération des enseignants

Augmentation réelle en pourcentage : du PIB par habitant, du traitement initial des enseignants et du traitement des enseignants ayant 15 ans d'ancienneté (enseignement primaire), 1985-1993

Augmentation totale réelle, 1985-1993 (pourcentage)



Les traitements des enseignants ont augmenté dans la quasi-totalité des pays, mais rares sont les pays où ils ont dépassé le revenu moyen.

Source : Base de données de l'éducation de l'OCDE; Eurydice ; Ministère de l'Éducation nationale pour la France ; BIT pour le Japon et le Portugal ; NCES, *Digest of Educational Statistics*, 1996, pour les États-Unis.

Données de la figure page 75.

QUELLE A ÉTÉ L'AUGMENTATION DE LA RÉMUNÉRATION DES ENSEIGNANTS DEPUIS 1985 ?

Les traitements des instituteurs de l'école primaire, corrigés pour tenir compte de l'inflation, ont augmenté entre les années scolaires 1985/86 et 1993/94 dans les 16 pays de l'OCDE (sauf un) pour lesquels on dispose de données.

Quelle est l'importance de ces augmentations ? La figure 4.4 rapproche les augmentations salariales des enseignants de l'augmentation générale des revenus, mesurée par le PIB par habitant. D'après cette mesure, les enseignants débutants ont eu des augmentations relatives dans six des 13 pays qui rendent compte de ces données, et les enseignants ayant 15 ans d'ancienneté dans cinq pays sur 16. L'Autriche, la Finlande, le Portugal et le Royaume-Uni sont les pays où les enseignants ont eu les plus fortes augmentations de salaire par rapport au revenu national. C'est en Grèce, en Irlande, au Japon et aux Pays-Bas que cette augmentation a été la plus faible, la cadence de l'augmentation

des rémunérations étant plus lente d'au moins 10 pour cent que celle du PIB par habitant. Il existe cependant une importante différence entre la Grèce d'une part, où les traitements des enseignants sont restés stationnaires ou ont diminué en termes de pouvoir d'achat, et d'autre part l'Irlande et le Japon où les enseignants sont plus à l'aise, bien que leur rémunération n'ait pas augmenté aussi rapidement que la croissance dans ces pays.

Comment s'expliquent ces variations des gains des instituteurs du primaire ? Il y a plusieurs possibilités :

Une croissance économique plus rapide pourrait expliquer, par son effet sur les recettes publiques disponibles, l'augmentation de la rémunération relative des enseignants. Quand les pouvoirs publics disposent de recettes abondantes, les enseignants peuvent obtenir des augmentations salariales non négligeables – même par rapport à l'augmentation du PIB ou aux salaires du secteur privé – que dans les périodes de vaches maigres. Une première analyse des chiffres montre d'ailleurs que la corrélation est plus étroite entre la progression du

revenu des enseignants et les taux de croissance économique qu'avec tout autre facteur. Mais ce résultat est fortement influencé par la situation exceptionnelle du Portugal où l'on trouve en même temps de forts taux de croissance et de très importantes augmentations salariales chez les enseignants au cours de la période en question.

Si l'on exclut le Portugal de l'analyse, l'augmentation de la rémunération relative des enseignants est en fait sans rapport avec l'augmentation du PIB par habitant. Du point de vue des dépenses publiques, la période qui va de 1985 à 1993 est atypique : quelques pays ont commencé à ralentir l'augmentation de leurs dépenses publiques par rapport au PIB par habitant au cours de ces années parce que la concurrence mondiale accrue rendait plus difficile le maintien du niveau de l'impôt sur les sociétés tout en espérant garder la production à l'intérieur des frontières. On a considéré de plus en plus que le montant élevé des dépenses sociales freinait l'expansion de l'emploi dans le secteur privé. De ce fait, la relation s'est relâchée entre les augmentations relatives des traitements des enseignants et la croissance du PIB par habitant ; comme nous l'avons déjà vu, dans certains pays où la croissance a été forte, les enseignants perdent du terrain. À l'avenir, ils ne peuvent espérer, comme beaucoup d'entre eux l'ont fait dans les années 60 et 70, voir leurs revenus augmenter par rapport au revenu par habitant (ou aux salaires du secteur manufacturier) pendant une période de croissance économique.

Le degré d'austérité dans les dépenses publiques. Si ce ne sont pas les différences de l'augmentation du PIB par habitant qui expliquent ces variations des gains salariaux moyens des enseignants du primaire par rapport aux avancées moyennes du revenu national, quelles en sont les causes ? L'une d'elles pourrait être l'austérité en matière de dépenses publiques que certains pays ont instaurée pendant ces dernières huit années. Mais lorsque le Portugal, avec sa forte augmentation des rémunérations relatives des enseignants, la croissance rapide de son PIB par habitant et l'absence de toute politique d'austérité, est exclu de l'analyse des augmentations salariales des enseignants, on constate que ni l'augmentation du PIB par habitant, ni le fait que l'augmentation des dépenses publiques d'un pays est inférieure ou supérieure à celle du PIB n'a d'effet sensible sur les rémunérations.

L'abaissement des ratios élèves/enseignant. Les augmentations de salaire des instituteurs du primaire ont-elles été plus faibles dans certains pays de l'OCDE parce que les ratios élèves/enseignant avaient baissé ? Il semble que cela soit possible. Dans les quatre pays (Autriche, États-Unis, Finlande et Portugal) où la rémunération

Utiliser les données disponibles

Étant donné que l'OCDE ne dispose pas de données pour 1985, l'analyse menée dans cette section se fonde sur les données d'EURYDICE pour comparer les rémunérations des enseignants entre 1985 et 1993. Ces chiffres ont été collectés pour le rapport de 1996 de l'Union européenne (*Les chiffres clés de l'éducation dans l'Union européenne*) et associés aux données salariales provenant du National Center for Educational Statistics pour les États-Unis, du ministère de l'Éducation nationale pour la France, et aux données fournies au Bureau international du travail par le Portugal et le Japon à l'occasion d'une enquête effectuée en 1994. Pour en assurer la cohérence, les chiffres d'EURYDICE pour 1993 ont fait l'objet d'une vérification transversale avec les données tirées des indicateurs de l'OCDE de 1993 sur les salaires. À propos du montant des rémunérations en Italie, il y avait une différence sensible entre le chiffre fourni par EURYDICE et celui de l'OCDE ; c'est ce dernier qui a été utilisé. Tous les autres chiffres étaient à peu près cohérents. La collecte de données plus complètes sur l'évolution dans le temps des rémunérations et des conditions de travail des enseignants dans les pays de l'OCDE devrait être un objectif prioritaire des travaux futurs sur les indicateurs.

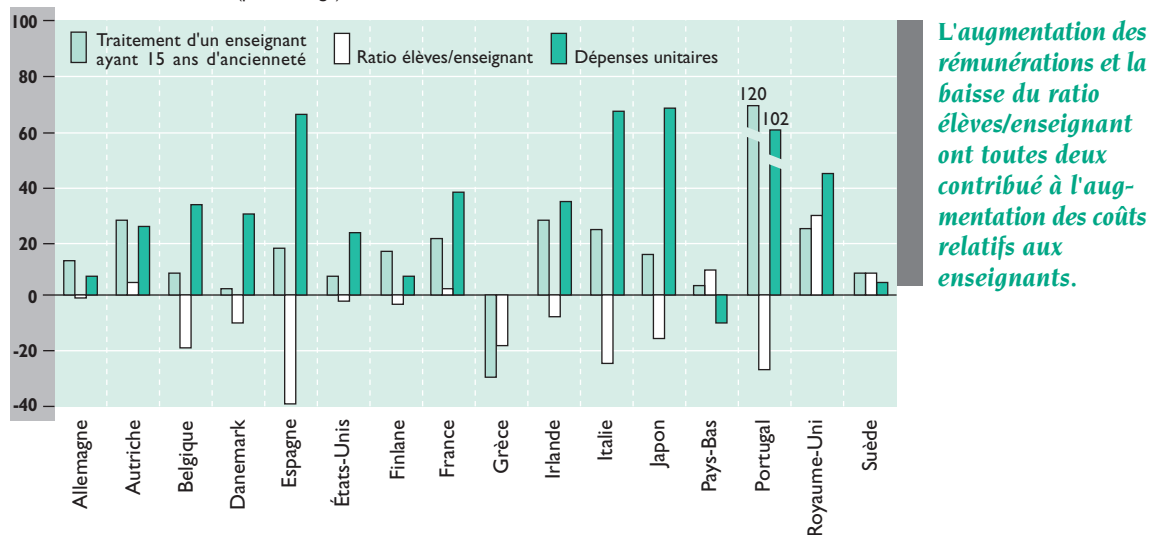
relative des enseignants a augmenté rapidement, tous sauf le Portugal ont maintenu des ratios élèves/enseignant élevés et pouvaient donc « se permettre » de mieux payer leurs enseignants grâce aux économies réalisées en n'embauchant pas d'enseignants supplémentaires. D'une façon générale, les augmentations de salaire des enseignants ont été plus faibles dans les pays où le ratio élèves/enseignant a connu les baisses les plus sensibles. On peut en déduire que les enseignants supportent, au moins en partie, le coût de l'évolution vers un abaissement des ratios élèves/enseignant. On peut aussi penser que les parents souhaitent qu'il y ait moins d'élèves par maître dans les écoles, et veulent donc voir les systèmes d'enseignement évoluer dans ce sens, même si cela signifie que les augmentations salariales des enseignants seront moins élevées. En outre, tandis que les effectifs scolaires baissaient dans de nombreux pays au cours des années 80 alors que le nombre d'enseignants restait assez stable dans certains pays, le ratio élèves/enseignant a très sensiblement diminué dans ces derniers (notamment en Espagne et au Portugal).

Figure 4.5

Deux composantes de l'augmentation des dépenses unitaires

Augmentation réelle en pourcentage : des traitements des enseignants ayant 15 ans d'ancienneté, du ratio élèves/enseignant et des dépenses unitaires (enseignement primaire), 1985-1993

Croissance totale, 1985-1993 (pourcentage)



Source : Comme pour la figure 4.4.
Données de la figure page 75.

Cette baisse des ratios élèves/enseignant incite les pouvoirs publics à limiter l'augmentation des coûts en freinant les augmentations salariales. Cependant, certains pays n'ayant pas pleinement compensé la baisse des ratios élèves/enseignant par la réduction des rémunérations des enseignants, les coûts unitaires ont continué d'augmenter pendant ces années. Cette question sera traitée dans la section suivante.

Bien que les ratios élèves/enseignant aient diminué au fil des années dans la plupart des pays de l'OCDE, il ne s'agit pas d'une tendance générale, ce qui amène à penser que l'action conjointe exercée par les forces démographiques et politiques qui font diminuer les ratios élèves/enseignant varie bien d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, et le Portugal par exemple, les ratios élèves/enseignant ont diminué entre 1985 et le milieu des années 90 ; dans la plupart des pays, cette diminution a été plus faible et dans quelques-uns, tels que l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, on enregistre de modestes augmentations des ratios élèves/enseignant.

QUELLES SONT LES INCIDENCES DES POLITIQUES SALARIALES CONCERNANT LES ENSEIGNANTS SUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION ?

La masse salariale des enseignants représente la plus grande partie des dépenses consacrées aux enseignements primaire et secondaire, de sorte que les dépenses unitaires sont fortement influencées, à la fois par le niveau salarial des enseignants et par le ratio élèves/enseignant (voir chapitre 1 ci-dessus). Le niveau des dépenses est aussi fonction de ce qu'un pays peut se permettre : en moyenne dans un pays donné, la dépense par élève du primaire augmente de 250 dollars américains chaque fois que le PIB par habitant augmente de 1 000 dollars.

Mais il existe aussi des choix qui relèvent de l'action des pouvoirs publics. Les estimations faites dans tous les pays de l'OCDE montrent que, quel que soit le PIB par habitant, les diminutions des ratios élèves/enseignant ainsi que les augmentations du traitement des enseignants chevronnés, contribuent de façon non négligeable à l'augmentation du coût de l'enseignement primaire. En moyenne, si un pays décide de confier un élève de moins

à chaque maître, le coût unitaire augmente d'un montant qui équivaut à 150\$ de pouvoir d'achat. La même augmentation du coût par élève résulterait d'une augmentation de 1 700\$ du traitement des instituteurs. Tels sont les termes de l'équilibre auquel les pays de l'OCDE doivent faire face.

Quelle a été, dans la pratique, la plus forte influence sur les dépenses unitaires au cours de la dernière décennie : l'évolution du traitement des enseignants ou celle du ratio élèves/enseignant ? La question est particulièrement intéressante au moment où la baisse des effectifs scolaires peut, en théorie, pousser les coûts unitaires à la hausse si le corps enseignant n'est pas réduit en proportion, tandis que les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques incitent fortement à maintenir les coûts unitaires à un niveau suffisamment bas. Les réponses que les pouvoirs publics ont apportées à ces questions sont de nature à faciliter les décisions que les pays devront prendre dans un avenir marqué par l'austérité.

La figure 4.5 montre que les dépenses unitaires ont augmenté en termes réels dans les 15 pays de l'OCDE sauf un entre 1985 et 1993. C'est aux Pays-Bas qu'elles ont diminué ; dans trois pays, les dépenses unitaires ont augmenté plus lentement que le PIB par habitant, mais dans les onze autres pays, les dépenses unitaires ont augmenté plus rapidement que le PIB par habitant. Dans la plupart des cas, cela tient en partie au fait que le nombre d'élèves par enseignant a diminué, et dans cinq pays, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Japon, le changement de ce rapport a été plus sensible que le changement de la rémunération des enseignants.

Dans l'ensemble, mis à part le cas exceptionnel du Portugal, les dépenses unitaires ont été influencées de façon à peu près égale par la baisse des ratios élèves/enseignant et par l'augmentation des salaires. Il en est ainsi, que les chiffres soient analysés en tenant compte des augmentations réelles, ou corrigés pour tenir compte de la croissance du PIB par habitant. En moyenne, dans les pays où les augmentations salariales ont été les plus fortes, elles ont été compensées, au moins en partie, par une baisse plus faible des ratios élèves/enseignant.

Il semble donc, d'après ces résultats, que les stratégies adoptées en matière de dépenses d'enseignement au cours des dernières années d'austérité aient été bien plus « équilibrées » que celles qui ont marqué la période expansionniste des années 60 et 70. L'Allemagne, l'Autriche, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, et le Royaume-Uni ont augmenté les traitements de leurs

enseignants tout en limitant la montée des dépenses unitaires en ne laissant pas les ratios élèves/enseignant tomber trop bas, voire en les augmentant dans certains cas. En revanche, la Belgique et le Danemark n'ont guère modifié les rémunérations des enseignants, mais ont fait baisser les ratios élèves/enseignant. L'Italie, l'Espagne, le Japon et le Portugal ont fait preuve de moins de modération, permettant aux rémunérations d'augmenter et aux ratios élèves/enseignant de diminuer, ce qui s'est traduit par de très fortes augmentations des dépenses unitaires. Au contraire, la Suède a modéré l'augmentation des rémunérations des enseignants et permis aux ratios élèves/enseignant de s'élever.

Il ressort des résultats transnationaux que les pays de l'OCDE ont nettement tendance à réduire les ratios élèves/enseignant dans les écoles primaires, ainsi que dans les établissements secondaires. Cette évolution ne résulte pas nécessairement d'une décision spécifique, prise en vertu de considérations pédagogiques : elle est influencée à la fois par la volonté, exprimée tant par les enseignants que par les parents, d'avoir des classes moins nombreuses, et par la difficulté politique à diminuer le nombre des enseignants proportionnellement à la baisse des effectifs scolaire due au déclin de la natalité. Mais comme les pouvoirs publics sont aussi incités à empêcher l'augmentation des dépenses unitaires, ils peuvent compenser la diminution des ratios élèves/enseignant par un ralentissement des augmentations salariales.

Les changements survenus au cours des huit dernières années suggèrent toutefois un deuxième scénario : certains pays décideront de payer davantage leurs enseignants, estimant qu'un enseignement de meilleure qualité exige que l'on embauche, et que l'on garde, des enseignants très qualifiés, mais permettront aux ratios élèves/enseignant d'augmenter. Au contraire, les pays qui choisissent, ou sont obligés, de réduire les ratios élèves/enseignant, sont souvent incapables d'offrir des rémunérations plus élevées, afin d'attirer vers l'enseignement des recrues de qualité. Une dotation en personnel généreuse peut, à elle seule, contribuer à attirer et à garder de bons enseignants, en rendant le travail plus gratifiant. Mais tous les pays devront aussi faire preuve d'imagination pour voir comment une meilleure politique de personnel peut être utilisée pour réformer, voire restructurer l'enseignement dispensé en classe, de façon à le rendre plus efficace. ■

* Ce chapitre a été préparé par Martin Carnoy, Professeur d'éducation et économie, Université de Stanford et par Karen DeAngelis, thésard en économie de l'éducation dans cette même université.