

...le rapport d'information

CRISE D'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT : QUELLES RÉPONSES DES PAYS EUROPÉENS ?

Alors que le recrutement des enseignants français s'avère de plus en plus complexe, **Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, s'est interrogé sur la situation dans les autres pays européens. Le principal constat est le suivant : si de **grandes disparités persistent s'agissant du recrutement des professeurs, de leurs missions, de leur niveau de rémunération, de leur temps de travail ou encore de la perception de leur métier**, l'ensemble des pays européens est en revanche confronté à des difficultés croissantes de recrutement des enseignants, laissant présager une réelle « crise d'attractivité » européenne du métier de professeur.

Au-delà de la comparaison générale à l'échelle européenne, une analyse plus détaillée est consacrée aux enseignants de deux systèmes éducatifs européens, **l'Allemagne et le Portugal**, qui ont en commun de **bien rémunérer leurs professeurs sans échapper à la problématique générale de la pénurie d'enseignants**.

1. QUELS ENSEIGNEMENTS SUR LA SITUATION DES ENSEIGNANTS DANS LES SYSTÈMES ÉDUCATIFS EUROPÉENS ?

A. DES TRAITEMENTS DES ENSEIGNANTS DEMEURANT TRÈS DIFFÉRENCIÉS SELON LES PAYS

Malgré une relative harmonisation au cours des dernières années, on observe des différences significatives entre les salaires statutaires des enseignants en Europe, variant **de 5 000 euros par an à plus de 80 000 euros toutes catégories d'enseignants confondues**. Le potentiel d'augmentation salariale au cours de la carrière varie considérablement selon les pays européens, les salaires augmentant en moyenne entre 12 % et 116 % entre le début et la fin de carrière. **Il faut uniquement 12 ans à un enseignant danois pour atteindre le salaire maximum, mais une carrière complète, soit 42 ans, en Hongrie**. Ce pic sera atteint après 29 ans de carrière pour un enseignant français. **Les enseignants européens se retrouvent autour d'une insatisfaction globale sur leur niveau de salaire : dans le premier degré, seuls 37 % des enseignants européens déclarent être satisfaits de leur salaire**.

Une part toujours importante des enseignants européens met en évidence **l'inadéquation entre le métier d'enseignant et leur formation initiale**. **Près d'un tiers des enseignants considèrent que leur formation ne leur permet pas de se sentir concrètement bien préparés**. La France ne fait pas à ce titre figure d'exemple, seule la moitié des enseignants français s'estimant « bien » ou « très bien » préparée par leur formation initiale.

B. UNE « CRISE D'ATTRACTIVITÉ » DU MÉTIER D'ENSEIGNANT COMMUNE AUX DIFFÉRENTS SYSTÈMES ÉDUCATIFS EUROPÉENS

Le constat le plus inquiétant est celui du **vieillissement rapide de la population enseignante**. **La part des professeurs âgés de plus de 50 ans a ainsi cru de 14 points entre 2008 et 2018 au sein de l'OCDE**. Ces derniers représentent 38 % des enseignants européens. En France, entre

2008 et 2018, **l'âge moyen des nouveaux enseignants a augmenté de 4 ans dans le second degré (de 27,6 ans à 31,5 ans) et de 3 ans dans le premier degré.**

Les enseignants européens sont par ailleurs de plus en plus diplômés. Les enseignants n'étant titulaires que du baccalauréat ne représentaient plus en 2018 que 4,5 % du corps enseignant à l'échelle de l'UE, contre 55 % pour les titulaires d'un master.

S'agissant de la pénurie d'enseignants, la France connaît une situation comparable à celle de l'ensemble des pays développés, qui épargne peu de pays européens quel que soit le niveau de rémunération des enseignants.

En Suède, il faudrait selon l'Éducation nationale recruter 77 000 professeurs d'ici l'année prochaine pour couvrir les besoins. En Angleterre, le ministère de l'éducation offre des compléments de rémunération plus élevés pour les régions les moins attractives pour attirer les diplômés de « matières prioritaires ». Par ailleurs, le Premier ministre britannique a annoncé en octobre 2021 des augmentations de salaire pour les professeurs des matières où le manque de professeurs est le plus criant. **Toute gestion prévisionnelle des ressources humaines en matière d'éducation doit impérativement tenir compte de cette crise européenne d'attractivité du métier, sous peine d'aboutir à une impasse dans le recrutement des prochaines générations d'enseignants.**

2. QUEL POSITIONNEMENT DES ENSEIGNANTS FRANÇAIS ?

A. LES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS FRANÇAIS LARGEMENT INFÉRIEURES À LA MOYENNE EUROPÉENNE

Le rapporteur spécial a consacré dans son dernier rapport budgétaire une analyse détaillée aux conditions de rémunération des enseignants français, largement en deçà de la moyenne de l'OCDE et de la plupart de ses voisins. Il avait indiqué **qu'une amélioration de l'attractivité du métier d'enseignant devait nécessairement passer par un rééquilibrage au profit des professeurs débutants.** La France fait en effet partie des pays de l'OCDE où les augmentations salariales ont principalement lieu en fin de carrière.

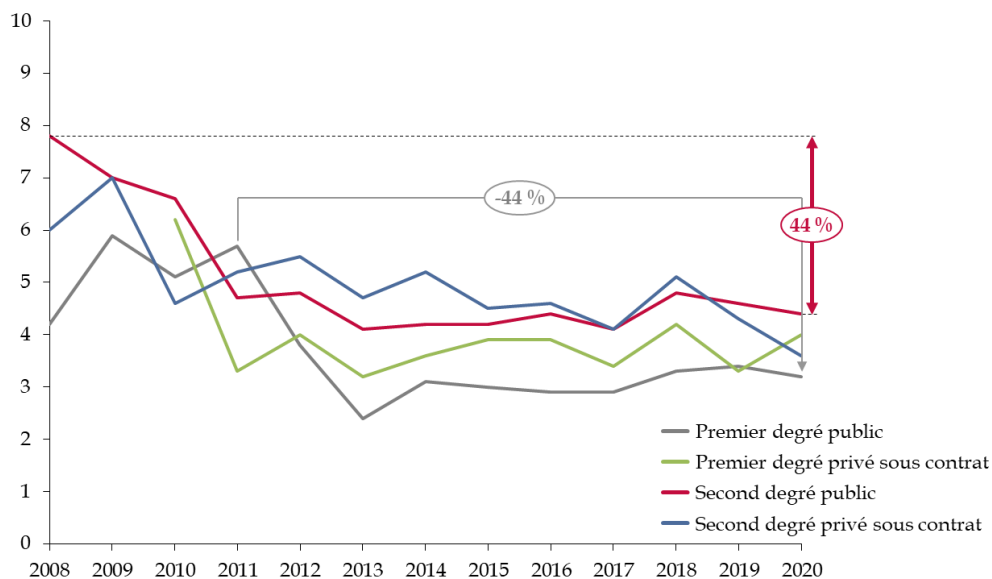
Ainsi, **les enseignants français commencent et terminent leur carrière avec un salaire inférieur à la moyenne de l'UE, mais c'est après dix et quinze ans d'ancienneté que l'écart avec la moyenne des pays européens atteint près de 10 000 dollars annuels, soit un montant d'au moins 15 % inférieur à la moyenne de l'OCDE.** Les enseignants de plus de 50 ans gagnent en moyenne 50 % de plus que leurs collègues de moins de 30 ans, et jusqu'à 62 % de plus dans le second degré.

Par rapport aux autres fonctionnaires, le salaire net des enseignants se rapproche de celui des brigadiers et gardiens de la paix. La rémunération d'un professeur des écoles est inférieure au salaire moyen des fonctionnaires civils de catégorie B. En revanche, les professeurs agrégés font exception, étant en moyenne davantage rémunérés qu'un attaché d'administration.

B. COMMENT RÉPONDRE AU DÉFICIT D'ATTRACTIVITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT ?

Le rapporteur spécial s'était déjà penché en détail, l'année dernière, sur les difficultés de recrutement en France dans les disciplines scientifiques. La dynamique de baisse des candidats aux concours enseignants s'est encore accentuée en 2022. **Ces chiffres traduisent une chute structurelle du nombre de candidats : le nombre d'inscrits aux concours de l'enseignement du second degré a diminué de plus de 30 % en moins de quinze ans, passant de 50 000 candidats présents en 2008 à 30 000 en 2020.**

Évolution du taux de candidature (nombre d'inscrits sur nombre de postes proposés) aux différents concours de l'enseignement

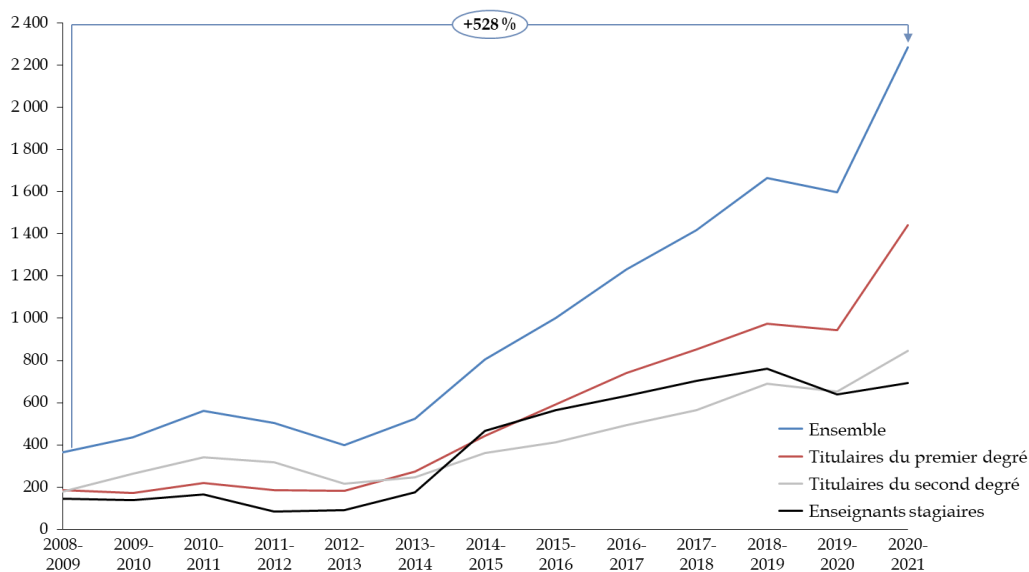


Source : commission des finances d'après le bilan social du ministère de l'Éducation nationale

En nécessaire contrepoint de la baisse des candidats aux concours, **le recrutement de contractuels se systématise. Le taux de recours aux contractuels a augmenté de 1,5 point dans le second degré public aux cours des cinq dernières années** : en 2020, 9,2 % des enseignants y étaient contractuels, contre 7,7 % en 2015. Autre symptôme de la crise d'attractivité du métier d'enseignant en France, **le nombre d'enseignants démissionnaires, loin d'être un phénomène conjoncturel, est en hausse constante depuis dix ans**. Le taux de démission des enseignants stagiaires a toujours été supérieur à celui des enseignants titulaires mais l'écart atteint aujourd'hui des proportions spectaculaires : le taux de démission des stagiaires est actuellement dix fois supérieur à celui des titulaires : 3,2 % des enseignants stagiaires ont démissionné au cours de leur stage en 2020-2021, contre seulement 1 % 10 ans plus tôt.

L'enjeu est donc tout autant d'attirer les candidats vers les carrières enseignantes que de les y maintenir.

Évolution du nombre de démissions des enseignants dans le secteur public



Source : commission des finances d'après le bilan social 2020-2021 du ministère de l'éducation nationale

La question de l'attractivité du métier d'enseignant ne peut être déconnectée de celle de la reconnaissance sociale des enseignants. **Selon l'OCDE, seuls 6,6 % des enseignants français se sentent valorisés par la société.** Au niveau de l'OCDE, seuls les professeurs de Slovaquie et Slovénie s'estiment moins bien valorisés. **Les aspects perçus comme les plus problématiques par les enseignants, au-delà de leur rémunération, concernent plus largement le positionnement des professeurs vis-à-vis du reste de la société,** en particulier des médias et des politiques. Leur vision de leur cadre général de travail ne semble quant à elle pas particulièrement négative : **90 % des enseignants de collège rapportent aimer travailler dans leur établissement.**

En revanche, les enseignants français souffrent d'un sentiment d'isolement et d'absence de collaboration. La France fait partie des pays de l'Union européenne où les enseignants collaborent le moins entre eux. Le renforcement de la collaboration entre enseignants implique la création d'espaces d'échanges, au-delà de la seule « salle des professeurs ». Il est donc impossible de se passer d'une **refondation en profondeur du bâti scolaire** à moyen et long terme dans cette perspective.

Une réponse aux abandons au cours des premières années d'enseignement : mettre l'accent sur l'accompagnement des professeurs débutants

L'accompagnement des jeunes professeurs reste malheureusement trop centré sur l'année de stage. Or, un jeune néotitulaire ne peut se passer d'un réel accompagnement pendant les deux ou trois premières années d'enseignement, en particulier au travers du mentorat. Le soutien financier des jeunes enseignants constitue également une réponse au déficit d'attractivité, dans le prolongement de la prime « Grenelle ».

En effet, en dépit de niveaux de rémunération peu élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE, **la France est le pays qui prévoit le plus de primes, qui représentent en moyenne 9,2 % du salaire brut des enseignants du premier degré et 15,6 % de celui des enseignants du second degré.** Le calcul de la rémunération des enseignants constitue donc un exercice extrêmement complexe, sur lequel les professeurs eux-mêmes ont peu de visibilité. Dans de nombreux pays européens, l'évaluation des enseignants est prise en compte pour l'attribution de primes ou autres récompenses financières (Espagne, Italie, Suisse, République Tchèque,...). L'évaluation interne, par les pairs ou le chef d'établissement, est obligatoire dans 27 systèmes éducatifs européens.

D'autres pays européens peuvent constituer des inspirations en matière de développement de l'autoévaluation et surtout de l'évaluation des enseignants par les pairs.

Il semble donc indispensable de **développer l'évaluation des enseignants**, sans toutefois donner l'impression que celle-ci se limite à une inspection ponctuelle qui ne traduirait qu'une vision « d'en haut », déconnectée des conditions réelles d'exercice du métier. La prise en compte de l'évaluation dans la carrière des enseignants ne peut se faire sans association constante des enseignants à la construction de cette évaluation.

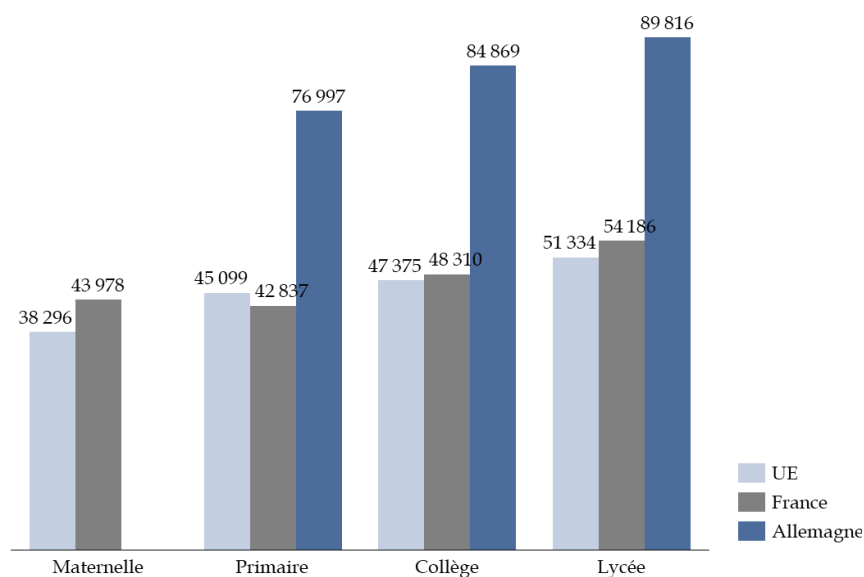
3. FOCUS SUR LES ENSEIGNANTS DANS DEUX SYSTÈMES ÉDUCATIFS EUROPÉENS : L'ALLEMAGNE ET LE PORTUGAL

A. UN SYSTÈME FÉDÉRAL AYANT OPTÉ POUR DE FORTES RÉMUNÉRATIONS DES ENSEIGNANTS : LE « MODÈLE » ALLEMAND ET SES LIMITES

1. Des rémunérations élevées pour les enseignants dans tous les *Länder*

Les rémunérations des 780 000 enseignants allemands varient d'un *Land* à l'autre, mais **sont toutes relativement élevées** par rapport aux salaires de leurs homologues européens. La moyenne des salaires des enseignants allemands est ainsi la deuxième plus élevée d'Europe. D'après l'OCDE, **le salaire annuel effectif moyen des enseignants allemands est en moyenne près de deux fois plus élevé que celui des enseignants de l'Union européenne en 2020.**

Comparaison des salaires annuels effectifs moyens des enseignants dans l'enseignement public français et allemand en 2020 (en dollars)



Source : commission des finances d'après l'OCDE.

La rémunération moyenne par *Land* variait entre **2 774 euros nets mensuels** (Sarre) et **3 358 euros nets mensuels** (Saxe-Anhalt) en 2019 pour les enseignants du **cycle primaire**. Et entre **3 078 euros nets mensuels** (Mecklembourg-Poméranie occidentale) et **4 246 euros nets mensuels** (Saxe-Anhalt) pour le cycle secondaire, soit un écart de plus de 1 100 euros. Ces différences sont liées à la complète décentralisation de l'enseignement en Allemagne : le volume horaire de cours donnés par les enseignants peut également varier

Exemples d'évolution des rémunérations moyennes en Allemagne au cours de la carrière

(en euros bruts par mois)

| Land | Salaire de base à l'entrée | Salaire de base à la sortie |
|-------------|----------------------------|-----------------------------|
| Hesse | 3 529 | 4 714 |
| Bavière | 3 979 | 4 942 |
| Brandebourg | 4 269 | 5 494 |

Source : Commission des finances d'après *Besoldungstabellen der Länder* - Juin 2021

2. Des exemples allemands : la gestion de la transition démographique en cours et une meilleure performance de la dépense publique d'éducation

Malgré le niveau plus élevé de rémunération des professeurs, la dépense d'éducation par élève en parité de pouvoir d'achat est plus faible en Allemagne : en 2018, les dépenses publiques d'éducation s'établissaient à 2,6 % du PIB allemand, contre 2,93 % du PIB en moyenne

dans l'Union européenne et 3,4 % du PIB en France. Ce différentiel est lié aux coûts structurels du système éducatif français, plus importants que dans le système allemand : en Allemagne, la dépense d'éducation par établissement ne découle que pour 4 % seulement des coûts auxiliaires, contre 13 % en France. **Le nombre d'élèves par établissement est deux fois plus élevé en moyenne en Allemagne qu'en France**, ce qui limite les coûts de gestion du fait d'un nombre plus limité d'établissements scolaires. Les rémunérations des professeurs vont donc de pair avec une plus grande efficacité de la dépense d'éducation en Allemagne.

La France devra faire face au cours des prochaines années à des difficultés démographiques similaires à celles auxquelles l'Allemagne est d'ores et déjà confrontée et qui ont entraîné une forte tension sur l'offre scolaire. **L'Allemagne a d'ores et déjà fermé 5 500 établissements scolaires en 10 ans (soit -14 %). Celle-ci ayant été confrontée plus tôt à la baisse du nombre d'élèves qui va toucher rapidement la France, il convient de s'en inspirer afin d'anticiper au mieux les nécessaires évolutions pour le système scolaire français.**

3. Les limites du « modèle allemand »

Si les enseignants allemands sont effectivement mieux rémunérés, cela n'en fait pas pour autant un exemple en matière de gestion des enseignants. **Le système allemand se caractérise par exemple par la grande insuffisance de son système de formation continue**, qui n'existe quasiment pas de façon obligatoire. En outre, contrairement au système français du concours enseignant, il n'existe **pas de garantie d'emploi pour les jeunes enseignants allemands** ayant terminé leur formation initiale et étant titulaires de l'examen d'État : les décisions de recrutement sont prises *in fine* par les établissements, sur la base d'une **mise en concurrence des candidats** pour le poste. Par ailleurs, la mobilité interrégionale est limitée afin d'éviter des départs trop élevés vers les *Länder* où la rémunération est plus élevée. Enfin, **les enseignants allemands assurent de nombreuses missions annexes à l'enseignement**, en particulier de remplacement ou de surveillance. Il n'existe en effet pas de vie scolaire en Allemagne, les professeurs étant eux-mêmes chargés de la discipline.

Bien que les enseignants allemands soient bien rémunérés, l'Allemagne n'échappe pas à la pénurie d'enseignants qualifiés.

À la rentrée 2019, il manquait déjà 15 000 enseignants dans le système éducatif allemand et il pourrait manquer plus de 26 000 enseignants dans le cycle primaire d'ici 2025.

Le recours aux enseignants sous contrat est donc devenu massif : en 2019, 40 000 enseignants étaient recrutés sous contrats et deux tiers des recrutements en Saxe et à Berlin étaient des recrutements sous contrats. **Des rémunérations bien plus élevées qu'en France ne permettent donc pas à elles seules de résoudre le problème de l'attractivité et du vivier insuffisant.**

B. LE PORTUGAL : DES CHOIX BUDGÉTAIRES FORTS AYANT PERMIS DE REDRESSER LES PERFORMANCES SCOLAIRES DU PAYS

1. Une amélioration historique des performances scolaires des élèves portugais

Le système éducatif portugais se caractérise par une évolution très rapide au cours des dernières décennies. **Un cinquième des Portugais âgés de 15 à 64 ans étaient illettrés** au début des années 1970. **Les progrès seront rapides et massifs : le taux d'alphabétisation chez les plus de 15 ans était en 2015 estimé à 96 %.** De même, **le taux de décrochage scolaire a été drastiquement réduit** : de 45 % des élèves portugais en 2002 à **seulement 6 % en 2021**, soit un taux de décrochage scolaire inférieur à celui observable en France.

L'OCDE qualifie d'« historiques » les progrès du Portugal en matière de performances scolaires des élèves : entre 2012 et 2015, le Portugal est passé de la 31^{ème} place du classement international PISA à la 22^{ème} place (la France passait quant à elle de la 26^{ème} à la 27^{ème} place), ce qui est considéré par l'OCDE comme le fruit « **d'une approche stratégique solide de réforme du système éducatif** ». Ces évolutions démontrent la **possibilité d'un**

redressement rapide des performances scolaires, dès lors qu'il va de pair avec un volontarisme politique se traduisant par des choix budgétaires.

2. Une pénurie d'enseignants malgré des rémunérations des professeurs portugais très supérieures à celles des actifs portugais et des enseignants français

Ces résultats découlent également d'un **investissement budgétaire conséquent dans l'éducation au cours des quarante dernières années**. Le Portugal est le troisième pays européen en matière de dépense publique d'éducation rapportée au PIB, derrière la Suède et la Belgique. En conséquence, **les salaires des enseignants portugais connaissent une hausse constante et significative depuis 1989 et sont désormais largement supérieurs à ceux des enseignants français**. Le salaire net de base d'un enseignant au Portugal s'élevait ainsi à seulement 467,9 euros par mois en 1989, contre 1 021,5 euros en 2021. En moyenne, les enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire sont rémunérés 29 356 euros par an et les enseignants de la maternelle et du second cycle secondaire sont rémunérés 31 975 euros par an.

À la différence de leurs homologues français ou allemands, **les salaires effectifs des enseignants portugais sont en moyenne supérieurs de 33 à 48 points à la moyenne du revenu des actifs diplômés de l'enseignement supérieur dans le pays**.

Comparaison du salaire statutaire des enseignants entre la France et le Portugal en 2019-2020 en parité de pouvoir d'achat (en dollars US PPA)

| | Élémentaire | | | Premier cycle du secondaire | | |
|-------------------------------------|------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | Salaire débutant | Salaire après 15 ans d'expérience | Salaire en haut de l'échelle | Salaire débutant | Salaire après 15 ans d'expérience | Salaire en haut de l'échelle |
| France | 31 803 | 39 049 | 56 009 | 34 833 | 42 079 | 59 340 |
| Portugal | 34 701 | 44 802 | 74 902 | 34 701 | 44 802 | 74 902 |
| Moyenne UE-22 | 35 220 | 48 015 | 58 530 | 36 587 | 50 226 | 61 412 |
| Différence France / Portugal | - 2 898 | - 5 753 | - 18 893 | + 132 | - 2 723 | - 15 562 |

Source : Commission des finances d'après l'OCDE

Le constat des difficultés persistantes de recrutement des enseignants au Portugal n'apparaît pas lié à la concurrence avec les rémunérations ayant cours dans le secteur privé, contrairement aux explications souvent avancées dans le cas français. **En 2018, le Portugal comptait la plus petite proportion d'enseignants débutants des pays de l'OCDE, avec seulement 3 % de débutants**. 30 000 départs à la retraite sont à anticiper d'ici 2030, ce qui représente 20 % du contingent total d'enseignants en poste.

3. Des initiatives originales en termes d'organisation du système scolaire

Plusieurs aspects du système scolaire portugais peuvent constituer des inspirations ou tout au moins des comparaisons instructives dans le cas français. C'est par exemple le cas de la **prise en compte souhaitable de la formation continue dans l'avancement de la carrière**. C'est également le cas de l'importante réforme de réorganisation du réseau des écoles publiques pour les regrouper sous une direction centralisée sous forme de cités scolaires de la maternelle au secondaire, dont les chefs d'établissement ne sont pas désignés mais élus par une assemblée générale.

L'évaluation des enseignants peut au Portugal directement donner lieu à une dérogation qui permet aux enseignants d'accéder à une augmentation salariale plus rapidement ou à un salaire mensuel supplémentaire, selon leurs performances lors de deux évaluations consécutives réalisées par leurs pairs. Enfin, **le système scolaire portugais se caractérise par une tendance croissante au renforcement de l'autonomie des établissements** : chaque établissement peut désormais décider librement de l'utilisation de ses heures dans la limite de 25 % des horaires définis nationalement.

Les recommandations du rapporteur spécial

(à destination du Ministère de l'Éducation nationale)

• Renforcer les moyens financiers pour soutenir et accompagner les professeurs

1. Poursuivre la hausse des rémunérations des enseignants débutants dans la perspective d'un rattrapage avec la moyenne des enseignants européens, en étendant le principe et les montants de la prime d'attractivité du Grenelle de l'éducation.
2. Étendre l'accompagnement des professeurs débutants au-delà de leur seule année de stage, pendant les deux ou trois premières années d'enseignement, en particulier au travers du mentorat.
3. Étudier les possibilités juridiques permettant de mettre en place une bonification de la rémunération pour les enseignants dans les disciplines et les territoires où le déficit de professeurs est le plus important.
4. Simplifier le calcul de la part non indiciaire de la rémunération des enseignants.

• Réorienter la gestion des ressources humaines pour faire face au déficit d'attractivité

5. S'inspirer d'autres expériences européennes pour développer l'autoévaluation des enseignants ou l'évaluation par leurs pairs, préalable à une prise en compte de ces évaluations dans leur parcours de carrière.
6. Conduire dès maintenant une politique proactive d'anticipation des conséquences des évolutions démographiques en cours sur le système scolaire français et le nombre d'enseignants à recruter.
7. Améliorer la consommation des crédits accordés à la formation continue des enseignants français, préalable à une hausse budgétaire.
8. Mettre en place une incitation financière à la formation continue afin d'éviter que les enseignants concernés ne soient fréquemment les mêmes.
9. Réorienter les formations continues dédiées aux enseignants afin qu'elles ciblent davantage les thèmes disciplinaires et de gestion de classe, pour coller au mieux aux besoins des enseignants.
10. Intégrer lors de toute nouvelle construction de bâtiments scolaires la création d'espaces d'échange et de collaboration entre professeurs.
11. S'inspirer des expériences d'autres systèmes scolaires européens pour développer les activités de coopération entre enseignants.

• Développer les capacités d'analyse et de prospective au sein du ministère de l'Éducation nationale

12. Conduire au sein du ministère de l'Éducation nationale une analyse consolidée et approfondie des motifs de démissions des enseignants.
13. Confier à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche une mission d'évaluation des écoles de la formation dès leur mise en place.
14. S'assurer de la production par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) d'une publication statistique annuelle dédiée à la comparaison internationale ou a minima européenne des systèmes éducatifs.
15. Mettre en place au sein du ministère de l'Éducation nationale un véritable service dédié aux comparaisons internationales, au-delà du traitement et de la production de statistiques.



Gérard LONGUET
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Meuse

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28