

Coûts et financements du système scolaire luxembourgeois

David Vallado¹, Manon Unsen²

¹*Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT) – Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, L-2926 Luxembourg*
vallado@men.lu

²*Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT) – Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, L-2926 Luxembourg*
unsen@men.lu

Résumé

En 2002, l'État luxembourgeois et les 118 communes qui le composent ont investi plus de € 906 mios dans le financement de notre système scolaire. Ce montant pour le moins impressionnant s'est réparti sur la population scolaire fréquentant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement postprimaire.

Les coûts générés par un système scolaire se traduisent par trois types de dépenses : les dépenses de rémunération du personnel enseignant et du personnel non-enseignant, les dépenses de fonctionnement et les dépenses de capital. En considérant ces trois différents types de dépenses, il a été possible de déterminer non seulement le coût total par ordre d'enseignement, mais également les coûts unitaires par élève selon l'ordre d'enseignement et le niveau d'études fréquenté. Ainsi, nous avons pu déterminer qu'en 2002 un élève de l'enseignement secondaire a 'coûté' en moyenne € 14,426,- à la collectivité alors que pour un élève de l'enseignement technique ce coût s'élevait à € 15,528,-.

Outre l'intérêt de déterminer l'envergure et le détail des coûts du système scolaire, il est évidemment intéressant de déterminer quels sont les acteurs qui financent ces coûts. Or, les dépenses liées à l'enseignement ne sont pas, comme on pourrait le croire, exclusivement supportées par le Ministère de l'Éducation nationale, mais se répartissent sur de nombreux intervenants du secteur public. Notre analyse dénombre huit financeurs intervenant directement ou indirectement dans le financement du système scolaire. Ainsi on retiendra que parmi ces huit financeurs, le ministère ayant dans ses attributions l'éducation nationale intervient pour 61.9% du total des dépenses, suivi par les communes avec 26.5%.

Mots-clés : éducation, enseignement, financement, coûts, dépenses

1. Introduction

L'éducation représente un investissement dans les qualifications humaines contribuant à favoriser l'épanouissement personnel et le développement social, à promouvoir la croissance économique, à accroître la productivité, ainsi qu'à réduire les inégalités sociales. Comme pour tout investissement, il y a des coûts et une rentabilité.

La mesure de la rentabilité de l'éducation reste souvent empirique et approximative. De plus, les retombées de l'éducation peuvent se manifester à court terme comme à long terme, et les critères de mesure sont très variés.

Pour les coûts, la situation est différente, et leur mesure peut se faire de manière méthodique.

Tout pays investit des sommes plus ou moins importantes dans son système scolaire. Cependant, il est rare que la connaissance des dépenses d'éducation soit complète et exhaustive. Elle reste souvent floue et se limite généralement aux seules dépenses publiques, voire aux seuls budgets des ministères responsables du secteur de l'éducation.

Cela tient à la dispersion, souvent très grande, des informations financières. En général, les établissements publics d'enseignement ne sont pas financièrement autonomes, mais représentent des lieux de convergence de ressources humaines, physiques et pécuniaires. Ces ressources sont mises à leur disposition par les pouvoirs centraux ou locaux, les familles, voire d'autres agents économiques.

La présente étude n'a pas la prétention de mettre en place un système déterminant les fonds investis par le Luxembourg dans son système éducatif au centime près. Elle représente plutôt une étape intermédiaire analysant en détail tous les coûts qui doivent être pris en compte. Compte tenu du cadre d'analyse défini plus bas, il s'agit d'un relevé exhaustif de toutes les dépenses concédées par les différents intervenants, avec leur origine et leur affectation.

Cette étude doit permettre d'estimer les coûts générés par le système éducatif luxembourgeois et de ventiler ces coûts par ordre d'enseignement et par niveau d'études. Elle se veut complémentaire aux études internationales effectuées sur ce sujet par différents organismes (OCDE, EUROSTAT, Eurydice...) et au coût par élève calculé par le Ministère de l'Éducation nationale dans le cadre de la fixation des subventions allouées à l'enseignement privé subventionné.

Outre le caractère informatif indéniable, il ne faut pas perdre de vue qu'une connaissance plus précise des coûts de l'éducation sera également utile à une meilleure maîtrise de leur évolution.

2. Coûts et financements du système scolaire luxembourgeois

2.1 Cadre d'analyse

Étant donné la complexité de faire une étude exhaustive des coûts et des financements d'un système éducatif nous avons dû effectuer certaines délimitations quant au cadre d'analyse. Celles-ci ont trait d'une part aux ordres d'enseignement et d'autre part aux financeurs.

Le système d'enseignement luxembourgeois pris en compte dans cette analyse comprend les ordres d'enseignement publics suivants :

- l'éducation préscolaire, y compris l'éducation précoce ;
- l'enseignement primaire, y compris l'enseignement spécial ;
- l'enseignement postprimaire, à savoir l'enseignement secondaire général et l'enseignement secondaire technique.

L'analyse se concentre dès lors principalement sur l'enseignement initial régulier. Les domaines d'éducation, tels que l'éducation différenciée, la formation des adultes, la formation professionnelle continue ainsi que la formation post-secondaire ne sont pas pris en compte. A noter que dans le cadre de la formation professionnelle, nous n'avons pas tenu compte des formations dispensées par les entreprises ou les chambres professionnelles, ni des subsides étatiques finançant ces formations.

Par ailleurs, il convient de souligner que notre analyse se limite à l'enseignement public.

La deuxième délimitation a trait aux intervenants dans les financements et les dépenses liés à l'enseignement. La présente étude se focalise sur les seuls financeurs publics, à savoir les différents ministères et les différentes communes.

A l'heure actuelle, il n'est en effet pas possible de déterminer les efforts financiers du secteur privé, et en particulier ceux des ménages, ceux-ci concourant directement au fonctionnement du système éducatif (achat de fournitures scolaires...). Les éventuelles autorités communautaires qui peuvent intervenir dans le financement de projets éducatifs luxembourgeois ne sont pas non plus examinées. De même, nous n'avons pas tenu compte dans nos calculs de financements liés à des projets ponctuels spécifiques concédés exceptionnellement durant l'exercice 2002 et financés par des sources inhabituelles.

Par ailleurs, l'organisation scolaire dans certains ordres d'enseignement et les financements y relatifs rendent parfois opportun certains regroupements. Ainsi par exemple, l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire seront toujours traités conjointement.

Les autres hypothèses prises en compte seront énoncées et explicitées dans la suite de la présente étude.

2.2 Nomenclature

Les dépenses relatives au système éducatif peuvent être réparties en trois grandes catégories : les dépenses de rémunération, les frais de fonctionnement et les dépenses de capital. A noter que ces trois types de coûts retenus dans la présente étude sont ceux qui sont utilisés dans la nomenclature internationale.

2.2.1 Dépenses de rémunération

Cette catégorie comprend les salaires bruts plus les éventuels avantages non salariaux. On entend par salaire brut le total du salaire gagné par l'employé y compris toutes les primes et allocations supplémentaires avant déduction de tout impôt ou cotisation salariale aux

caisses de retraite et à la sécurité sociale. Entrent également en ligne de compte les charges patronales payées par l'État.

Le personnel à considérer comprend tous les intervenants dans le processus éducatif, c'est à dire non seulement les personnes intervenant directement dans l'enseignement mais également celles y intervenant indirectement. A noter que nous ferons toujours la distinction entre personnel enseignant et personnel non-enseignant.

Cette deuxième catégorie comprend entre autres les chefs d'établissements, le personnel éducatif, le personnel administratif, le personnel spécialisé, les conseillers pédagogiques, les psychologues, le personnel médical, les bibliothécaires, les inspecteurs, le personnel de soutien, les secrétariats, le personnel affecté à l'entretien et à l'exploitation des bâtiments, le personnel affecté au transport et le personnel affecté à la restauration. Sont également compris dans cette catégorie toutes les personnes employées au sein du Ministère de l'Éducation nationale et de ses différents services et administrations.

2.2.2 Frais de fonctionnement (dépenses courantes)

Les frais de fonctionnement couvrent tous les biens et services consommés dans le cadre de l'enseignement et qui doivent être renouvelés périodiquement pour assurer des services éducatifs.

Il s'agit en grande partie des dépenses couvrant les services assurés par les fournisseurs extérieurs, qui sont généralement des services de soutien.

Entrent également dans cette catégorie les loyers payés pour la location de locaux scolaires, le matériel pédagogique, les combustibles, l'électricité, les télécommunications, les voyages, les assurances...

2.2.3 Dépenses en capital

Quel qu'en soit le mode de financement (via recette courante ou via emprunt), les dépenses en capital représentent la valeur des biens mobiliers et immobiliers durables acquis ou créés au cours de l'année.

Schématiquement, les dépenses en capital couvrent des avoirs d'une durée supérieure à un an. Elles peuvent comprendre les dépenses de construction, de rénovation et de réparation de bâtiments, ainsi que les dépenses dues à l'achat ou au remplacement d'équipements importants.

La distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses de capital n'est pas toujours très nette. En règle générale, les pays distinguent ces deux types de dépenses selon leur montant effectif. En dessous d'un certain seuil, les dépenses sont généralement considérées comme dépenses de fonctionnement, alors que les dépenses plus importantes sont intégrées dans les dépenses de capital.

2.3 Répartition des dépenses selon les financeurs

Les dépenses liées à l'enseignement ne sont pas exclusivement supportées par le ministère ayant dans ses attributions l'éducation nationale, mais se répartissent sur différents intervenants du secteur public.

Les financeurs intervenant directement ou indirectement dans le financement du système scolaire sont les suivants :

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelleⁱ
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative
Ministère des Travaux publics - Administration des Bâtiments publics
Ministère de l'Intérieur

ⁱ en 2002, année de référence, Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

Ministère de la Familleⁱⁱ
Ministère des Transports
Ministère de la Santé
Communes

Dans le présent chapitre nous décrirons les implications respectives de ces différents acteurs dans le financement des différents ordres d'enseignement. Cette description comporte le détail des types de coûts supportés par chacun des intervenants.

2.3.1 Ministère de l'Éducation nationale

Le Ministère de l'Éducation nationale est le financeur principal de notre système éducatif et il intervient dans tous les ordres d'enseignement. La partie qui suit présente en détail ses interventions dans le financement de l'éducation précoce, de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement postprimaire suivant le type de dépense.

- Rémunération du personnel enseignant

Aux niveaux de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et spécial, la rémunération des enseignants est assurée en partie par le Ministère de l'Éducation nationale et en partie par les communes. La répartition est la suivante :

Ordre d'enseignement	Participation du MEN	Participation des communes
Enseignement préscolaire*	66.66%	33.33%
Enseignement primaire	66.66%	33.33%
Enseignement spécial	80%	20%
Instruction religieuse et morale et éducation morale et sociale	100%	0%

* à noter que pour l'éducation précoce, le deuxième intervenant est financé par le MENFP à raison d'un forfait (€ 743.68) par élève.

Au niveau de l'enseignement postprimaire, la rémunération des enseignants est prise en charge intégralement par le Ministère de l'Éducation nationale. Celle-ci comprend la rémunération de base, les charges sociales patronales et l'allocation de repas des enseignants-fonctionnaires et des chargés de cours ayant le statut d'employé. En ce qui concerne les chargés de cours, les charges sociales patronales comprennent la part de cotisation de l'État pour l'assurance-pension.

Parallèlement, afin d'assurer une meilleure comparabilité, une cotisation fictive de 8% de la rémunération de base pour l'assurance-pension des enseignants-fonctionnaires a été calculée et ajoutée.

Outre les rémunérations mensuelles des enseignants, il y a lieu d'inclure dans le calcul de dépenses d'enseignement proprement dit entre autres les indemnités pour leçons supplémentaires et les leçons de remplacement.

- Rémunération du personnel non-enseignant

Le personnel non-enseignant comprend l'ensemble du personnel administratif, employé soit dans les écoles, soit au Ministère de l'Éducation nationale, respectivement au sein de ses différents services et administrations. Il s'agit plus particulièrement des directions des écoles de l'enseignement postprimaire, du personnel psycho-pédagogique, de l'Inspectorat au

ⁱⁱ en 2002, année de référence, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse

niveau de l'enseignement primaire et des ouvriers au service du ministère et des établissements scolaires.

En plus de la rémunération de base, des charges sociales patronales et de l'allocation de repas, une cotisation fictive de la part de l'État pour l'assurance-pension des fonctionnaires a été incluse dans le calcul.

Aux rémunérations de base du personnel non-enseignant s'ajoutent également les indemnités pour services extraordinaires pour autant que ces dernières ne soient pas explicitement liées à l'enseignement direct.

- Frais de fonctionnement (dépenses courantes)

En dehors des dépenses pour les traitements des fonctionnaires, les indemnités des employés et les salaires des ouvriers, l'éducation nationale occasionne également d'autres dépenses courantes. Citons les frais de bureau, les indemnités pour services de tiers, les frais de publicité et de sensibilisation et, en général, les différents frais de fonctionnement des services et administrations au service de l'Éducation nationale.

Au niveau de l'enseignement postprimaire s'ajoutent les loyers d'immeubles et charges locatives, ainsi que les frais d'exploitation et d'entretien des bâtiments d'enseignement à charge du Ministère de l'Éducation nationale. En outre, les frais d'exploitation courants des différents lycées et lycées techniques comprennent entre autres les frais occasionnés par l'enseignement général et technique dispensé dans les écoles, les dépenses pour l'organisation d'activités de loisirs et les frais de documentation et de fonctionnement des bibliothèques au sein des différentes écoles.

- Dépenses en capital

Les dépenses en capital à charge du budget du Ministère de l'Éducation nationale se réfèrent entre autres à l'acquisition d'équipements informatiques et de logiciels, soit pour les besoins du ministère et de ses services et administrations, soit pour les établissements d'enseignement postprimaire, à l'acquisition d'équipements spéciaux et de machines de bureau pour les besoins des différents services et à l'acquisition de véhicules automoteurs.

2.3.2 Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

- Rémunération du personnel non-enseignant

Le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative prend en charge une partie des rémunérations du personnel au service de l'Éducation nationale et assurant une autre fonction que la fonction enseignante. Le paiement des traitements des fonctionnaires employés par l'administration gouvernementale et détachés aux administrations, services et départements ministériels du Ministère de l'Éducation nationale est ainsi assuré par le Ministère de la Fonction publique. Du fait que les charges sociales patronales n'incluent pas dans le cas du traitement des fonctionnaires une cotisation assurance-pension, une cotisation fictive a été incluse dans le calcul.

- Dépenses courantes

En dehors de la rémunération du personnel non-enseignant au service de l'Éducation nationale, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative se charge des dépenses relatives aux assurances-responsabilité civile contractées dans l'intérêt des écoles placées sous l'autorité directe du Ministère de l'Éducation nationale. Dans notre calcul, les frais y relatifs sont attribués à l'enseignement postprimaire.

2.3.3 *Ministère des Travaux publics - Administration des Bâtiments publics*

Les dépenses – courantes et en capital – effectuées par l'Administration des Bâtiments publics dans l'intérêt de l'éducation nationale concernent à la fois les bâtiments de l'enseignement secondaire et secondaire technique et les bâtiments administratifs du Ministère de l'Éducation nationale et des ses services et administrations.

- Dépenses courantes

Font partie des dépenses courantes les frais d'entretien et de réparation des bâtiments d'enseignement du postprimaire et des bâtiments affectés au Ministère de l'Éducation nationale, les frais de chauffage de certains de ces bâtiments, les frais d'entretien et de contrôle des installations thermiques, les frais d'exploitation des bâtiments relevant de la responsabilité du Ministère de l'Éducation nationale, les frais de déménagement, les frais de réception et de contrôle des installations techniques dangereuses et des installations techniques de sécurité dans les différents bâtiments et les frais d'entretien et de réparation du mobilier et des équipements.

- Dépenses en capital

Les dépenses en capital comprennent par exemple les travaux de construction, de transformation, d'aménagement, de modernisation et de remise en état des bâtiments d'enseignement et des bâtiments administratifs, les frais d'aménagement, de remplacement et de modification liés aux installations thermiques, électriques et de sécurité et l'acquisition, ainsi que le remplacement de mobilier pour les services relevant du Ministère de l'Éducation nationale. S'y ajoute le montant important des dépenses comptabilisées dans le fonds d'investissements publics scolaires, destiné principalement à la construction de nouveaux bâtiments scolaires.

2.3.4 *Ministère de l'Intérieur*

Le Ministère de l'Intérieur n'intervient que dans le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire.

- Dépenses en capital

L'intervention du Ministère de l'Intérieur consiste pendant l'exercice 2002 principalement dans des participations en capital aux frais de construction d'écoles régionales au niveau primaire, ainsi qu'aux frais de construction des infrastructures pour l'éducation précoce.

2.3.5 *Ministère de la Famille*

- Dépenses courantes

Le Ministère de la Famille intervient de manière indirecte dans le financement de l'enseignement. En effet, ce dernier a contribué pendant l'exercice 2002 au financement de l'éducation nationale par la prise en charge de l'allocation de rentrée scolaire destinée à compenser les charges liées à la rentrée et liquidée par le biais du budget de la Caisse nationale des Prestations familiales. Cette allocation est versée à tout enfant dès l'âge de 6 ans et ce jusqu'à la fin de sa scolarité.

Deux autres interventions financières du Ministère de la Famille n'ont pas été considérées car impossibles à chiffrer avec exactitude. La première est le versement des allocations familiales et, plus particulièrement, les majorations d'âge qui sont liées à la scolarité des enfants. La seconde est la participation versée aux communes et aux services conventionnés pour la prise en charge des enfants en dehors des heures de classe.

2.3.6 *Ministère des Transports*

- Dépenses courantes

Étant donné notre cadre d'analyse, la contribution du Ministère des Transports au financement de l'éducation nationale considérée dans cette étude consiste dans la prise en charge des frais de transport scolaire des élèves de l'enseignement postprimaire. A noter qu'il s'agit du transport du lieu de résidence à l'établissement scolaire et le retour. D'éventuels trajets pendant les heures de cours (transports vers la piscine, excursions,...) ne sont pas pris en charge par le Ministère des Transports mais par le Ministère de l'Éducation nationale.

2.3.7 *Le Ministère de la Santé*

- Dépenses courantes

Le Ministère de la Santé participe au financement de l'éducation nationale par le biais de sa division de médecine scolaire. Celle-ci intervient aussi bien dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement postprimaire.

2.3.8 *Communes (ou syndicats scolaires)*

L'intervention des 118 communes du Luxembourg dans le financement de l'enseignement se situe au niveau de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire.

- Rémunération du personnel enseignant

Les communes participent aux dépenses de rémunération des enseignants conjointement avec le Ministère de l'Éducation nationale (cf. point 2.3.1).

- Rémunération du personnel non-enseignant

Les rémunérations du personnel administratif, du personnel en charge de l'entretien des bâtiments scolaires, du transport,... sont prises en charge par les communes.

- Dépenses courantes

Les dépenses courantes occasionnées par les différents bâtiments scolaires sont supportées par les communes. D'autre part la prise en charge des élèves en dehors des heures de classe dans le cadre de loisirs surveillés, de services de restauration et de services d'aide aux devoirs est également considérée dans la mesure où elle est financée par les communes.

- Dépenses en capital

Les communes supportent les dépenses en capital occasionnées par la construction, la rénovation ou l'aménagement des bâtiments scolaires tout comme les dépenses occasionnées par l'acquisition d'équipements spécifiques.

Sous certaines conditions, le Ministère de l'Intérieur intervient dans ces dépenses par l'octroi de subsides.

2.4 Indications méthodologiques

2.4.1 Généralités

- Année de référence

La présente étude analyse l'exercice budgétaire 2002. L'année scolaire étant par définition à cheval sur deux années calendrier, nous avons considéré, au prorata du nombre de trimestres, l'année scolaire 2001/2002 et l'année scolaire 2002/2003.

- Éducation préscolaire et enseignement primaire

Du fait qu'il n'est guère possible de ventiler certaines dépenses selon leur affectation à ces trois ordres d'enseignement, le calcul des frais occasionnés par ces trois ordres d'enseignement ne seront pas ventilés, mais considérés comme un ensemble.

- Compte définitif

Le calcul du coût de l'éducation nationale utilise principalement les montants inscrits sur les budgets définitifs des différents ministères concernés, ainsi que dans les comptabilités communales de l'exercice 2002.

Étant donné la structure du budget de l'État, certaines dépenses ont été approximées en recourant au détail du projet de budget de l'exercice 2002, p.ex. les traitements des fonctionnaires de l'administration gouvernementale détachés aux différents services de l'Éducation nationale. D'autres dépenses ont été estimées sur base d'hypothèses fondées, p.ex. le traitement des fonctionnaires de l'administration gouvernementale affectés aux départements ministériels de l'Éducation nationale ou la cotisation patronale fictive estimée pour l'assurance-pension des fonctionnaires.

- Attribution

Certaines dépenses sont clairement attribuables à un ordre d'enseignement défini : éducation précoce, éducation préscolaire, enseignement primaire, enseignement secondaire ou enseignement secondaire technique. D'autres se réfèrent à l'ensemble de l'éducation précoce et préscolaire et de l'enseignement primaire, p.ex. les dépenses liées à l'Inspection D'autres encore se réfèrent à l'ensemble de l'enseignement postprimaire, p.ex. les frais occasionnés par les écoles dispensant parallèlement l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire technique. Finalement, certaines dépenses concernent l'ensemble de la communauté scolaire, p.ex. les frais liés au fonctionnement du Ministère de l'Éducation nationale et de ses services et administrations. Dans la mesure du possible, ces dépenses ont été attribuées à l'ordre d'enseignement concerné, le plus souvent en ventilant par rapport au nombre d'élèves inscrits dans les différents ordres d'enseignements.

La limitation aux ordres d'enseignement pré-cités a pour conséquence que certaines dépenses, p.ex. les frais de fonctionnement du ministère, également portés dans une certaine mesure par l'éducation différenciée, la formation des adultes etc., domaines qui ne sont pas considérés dans ce calcul, sont attribués intégralement aux cinq ordres d'enseignement précités, ce qui a pour conséquence une légère surestimation.

- Montants nets

Dans tous nos calculs du coût de l'éducation nous avons pris en compte des montants nets. Ceci vaut surtout pour l'éducation précoce et préscolaire et l'enseignement primaire, où nous observons des flux monétaires entre le budget de l'État et le budget des communes. Ces flux se traduisent essentiellement par des allocations et des subventions de l'État en faveur des communes, mais également par des remboursements effectués à l'État par les communes.

2.4.2 Dépenses de rémunération

La somme totale de la rémunération proprement dite du personnel - enseignant ou assurant une tâche administrative, technique ou psychopédagogique – comprend les traitements des fonctionnaires, ainsi que les indemnités des employés et les salaires des ouvriers. A noter que ces rémunérations sont majorées d'une cotisation fictive de 8% de la rémunération de base pour les fonctionnaires, cotisation qui est d'office incluse dans les charges sociales patronales pour les employés et les ouvriers.

- *Éducation préscolaire et enseignement primaire*

Le paiement des rémunérations du personnel enseignant de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire se répartit entre l'État et les communes (cfr 2.3.1). A noter que l'enseignement religieux, qui est budgétisé comme un service de tiers, est considéré dans nos calculs comme une dépense de personnel enseignant.

Une légère surestimation dans notre total rémunération du personnel enseignant est due au fait que les employés administratifs ne sont pas différenciables du personnel enseignant. Cependant, il ne s'agit que d'une minorité de personnes et uniquement les communes de grande taille sont concernées. Les rémunérations de ces quelques personnes ayant une tâche administrative au sein d'une commune sont incluses dans les rémunérations du personnel enseignant.

- *Enseignement postprimaire*

La détermination de la rémunération des enseignants du postprimaire – fonctionnaires et chargés de cours – comprend les rémunérations de base, majorées des charges sociales patronales et des allocations de repas, ainsi que les indemnités pour services extraordinaires attribuables clairement à l'enseignement des élèves, p.ex. pour des leçons de remplacement, et les remboursements des frais de personnel liés directement à l'enseignement des élèves.

Les rémunérations de base des enseignants ont été déterminées sur base des grilles horaires des différents ordres d'enseignement et des points indiciaires des enseignants prestant ces heures d'enseignement.

2.4.3 Dépenses courantes

La notion de dépenses courantes telles qu'elle est appliquée ici comprend tous les frais de fonctionnement de notre système scolaire à l'exception des dépenses de rémunération du personnel de l'éducation nationale.

- *Le budget de l'Administration des Bâtiments publics*

Les dépenses prises en compte ne se limitent pas aux seules dépenses liquidées par des articles budgétaires faisant expressément référence à l'enseignement, respectivement aux bâtiments relevant de la responsabilité du Ministère de l'Éducation nationale. Nos calculs incluent également toutes les dépenses effectuées dans l'intérêt de ces bâtiments et liquidées par d'autres articles budgétaires de l'Administration des Bâtiments publics.

- *Le Budget du Ministère de la Famille*

Afin de pouvoir déterminer l'allocation de rentrée scolaire moyenne versée aux élèves, respectivement à leurs familles, la part des allocations revenant aux élèves des ordres d'enseignement inclus dans notre calcul a dû être extraite du montant total des allocations de rentrée scolaire versées en tenant compte du nombre d'élèves concernés. En outre, nous avons différencié les enfants de l'enseignement primaire (de 6 à 11 ans) des élèves de l'enseignement postprimaire (12 ans et plus), afin de tenir compte des différents montants alloués à ces élèves. La répartition du nombre de groupes d'enfants de différentes tailles qui intervient dans la détermination de l'allocation de rentrée scolaire a été considérée égale pour les deux groupes d'âge. Même si l'allocation de rentrée scolaire n'est versée qu'aux

enfants de 6 ans et plus, notre calcul la répartit sur l'ensemble des élèves des ordres d'enseignement considérés dans cet exercice.

- Le budget du Ministère des Transports

Le transport scolaire proprement dit n'existe pas comptablement au sein du budget de l'État. Cependant le Ministère des Transports est à même d'estimer le surplus de dépenses occasionné par journée scolaire. A noter qu'il s'agit d'une estimation étant donné que les élèves peuvent utiliser les transports communs habituels.

- Le budget des communes

Les dépenses à charge des communes comprennent les dépenses ordinaires et extraordinaires effectuées par les communes et diminuées du montant total des recettes ordinaires et extraordinaires dont elles bénéficient.

- Autres budgets

Dans le cadre de l'éducation précoce et préscolaire et de l'enseignement primaire, les communes perçoivent certaines des recettes. Il s'agit ici de participations de l'État aux frais des communes pour le fonctionnement de leurs structures, ainsi que de taxes, de redevances et d'autres recettes et remboursements divers, et de transferts entre communes et/ou syndicats communaux. Les sources de ces recettes n'étant pas clairement identifiables sur base du compte définitif des communes, elles ont été regroupées sous une rubrique 'autres budgets', tout en supposant qu'elles ne font partie des dépenses reprises dans les autres sections présentées.

2.4.4 Dépenses en capital

Selon l'ordre d'enseignement considéré, les dépenses en capital sont réalisées par différents ministères et administrations, respectivement par les communes.

- Le budget de l'Administration des Bâtiments publics

De nouveau, nous ne nous limitons pas aux seules dépenses liquidées par des articles budgétaires faisant expressément référence aux bâtiments relevant de la responsabilité du Ministère de l'Éducation nationale, mais incluons les dépenses effectuées dans l'intérêt de ces bâtiments et liquidées par d'autres articles budgétaires de l'Administration des Bâtiments publics.

- Le budget du Ministère de l'Intérieur

Les dépenses en capital effectuées par le Ministère de l'Intérieur se composent des participations de l'État aux frais de construction d'écoles primaires régionales et d'infrastructures destinées à l'éducation précoce, ainsi que d'autres allocations en capital versées aux communes.

- Le budget des communes

Les dépenses en capital à charge des communes représentent les dépenses effectuées par les communes diminuées du montant total des recettes en capital dont elles bénéficient.

2.4.5 Recettes courantes

Le budget des recettes courantes de l'exercice 2002 comprend deux postes de recettes liées à l'éducation nationale, l'un se référant à la vente de tickets de repas des cantines scolaires et de produits de cafétéria, l'autre renvoyant à la vente de manuels de classe et d'autres livres édités par le Ministère de l'Éducation nationale. Dans notre calcul des dépenses nettes, nous supposons que ces recettes sont réinvesties dans l'éducation et se répartissent proportionnellement au nombre d'élèves sur les différents ordres d'enseignement.

2.5 En chiffres

2.5.1 Dépenses et recettes d'enseignement

Pour l'exercice budgétaire 2002, notre analyse décompte un total de dépenses de plus de € 909 mios. Ce chiffre regroupe tous les types de dépenses (rémunérations, fonctionnement, capital). A noter que ces dépenses sont presque équitablement réparties sur d'un côté l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et de l'autre côté l'enseignement postprimaire (enseignement secondaire et enseignement secondaire technique).

Ordre d'enseignement	Nombre d'élèves	Dépenses
Éducation préscolaire et enseignement primaire	45,486	482,466,654 €
Enseignement secondaire	9,388	135,828,245 €
Enseignement secondaire technique	18,691	291,021,972 €
Total		909,316,871 €
Recettes		- 3,091,868 €
Total net		906,225,003 €

2.5.2 Répartition des dépenses par financeur et par ordre d'enseignement

Ordre d'enseignement / Financeur	Éducation préscolaire Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement secondaire technique	Total
Ministère de l'Éducation nationale ¹⁾	216,055,624 €	109,183,290 €	237,576,108 €	562,815,023 €
Communes	240,701,659 €			240,701,659 €
Administration des Bâtiments publics		19,312,251 €	38,448,960 €	57,761,211 €
Ministère de la Famille	7,129,070 €	2,532,324 €	5,041,631 €	14,703,024 €
Ministère de l'Intérieur	13,256,605 €			13,256,605 €
Ministère des Transports		4,278,965 €	8,519,035 €	12,798,000 €
Autres financeurs	3,706,631 €			3,706,631 €
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	1,513,888 €	500,121 €	1,393,841 €	3,407,850 €
Ministère de la Santé ²⁾	103,176 €	21,295 €	42,396 €	166,868 €
Total	482,466,654 €	135,828,245 €	291,021,972 €	909,316,871 €

¹⁾ en 2002, Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

²⁾ en 2002, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse

Le tableau ci-dessous illustre l'implication des différents acteurs dans le financement du système éducatif. Il apparaît clairement que le Ministère de l'Éducation nationale finance à lui seul plus de 61.9% de la totalité des dépenses. Il est suivi par les communes avec 26.5% et en troisième lieu par l'Administration des Bâtiments publics avec 6.4% du total des dépenses. Cette répartition des dépenses entre les différents financeurs s'explique par leurs attributions respectives.

2.5.3 Répartition des dépenses par affectation et par ordre d'enseignement

Ordre d'enseignement Affectation	Éducation préscolaire Enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement secondaire technique	Total
Rémunération du personnel enseignant	296,137,146 €	85,634,193 €	178,553,819 €	560,325,159 €
Rémunération du personnel non-enseignant	38,716,053 €	14,099,752 €	38,349,623 €	91,165,428 €
Autres dépenses courantes	66,701,419 €	15,543,267 €	33,172,684 €	115,417,371 €
Dépenses en capital	80,912,035 €	20,551,032 €	40,945,846 €	142,408,913 €
Total	482,466,654 €	135,828,245 €	291,021,972 €	909,316,871 €

Il apparaît clairement que dans le système scolaire luxembourgeois la majeure partie des dépenses est affectée aux dépenses de rémunération.

61.6% du total des dépenses sont affectées au paiement des rémunérations du personnel enseignant. En tenant également compte des rémunérations du personnel non-enseignant occupé dans l'éducation, il s'agit de 71.6% des dépenses qui sont octroyées au paiement de rémunérations.

Les dépenses courantes représentent quant à elles 12.7% et les dépenses en capital 15.7% du total des dépenses. A noter que cette dernière catégorie de coûts est fort sujette à fluctuations d'une année à l'autre. Pour rappel, nous avons utilisé dans nos calculs les dépenses effectives du fonds d'investissements publics scolaires, destiné principalement à la construction de nouveaux bâtiments scolaires, qui à elles seules représentent en 2002 € 47,682,331. La construction d'un nouveau bâtiment scolaire suffit à faire fortement varier les dépenses en capital d'une année à l'autre. Cela a pour conséquence non seulement de rendre difficile les comparaisons longitudinales dans le temps, mais également de compliquer les comparaisons internationales entre pays.

2.5.4 Répartition des dépenses par affectation et par financeur

Financier / Affectation	Rémunération du personnel enseignant	Rémunération du personnel non-enseignant	Autres dépenses courantes	Dépenses en capital	Total
Ministère de l'Éducation nationale ¹⁾	463,486,227 €	58,545,273 €	34,054,936 €	6,728,587 €	562,815,023 €
Communes	96,838,932 €	29,255,440 €	47,129,535 €	67,477,752 €	240,701,659 €
Administration des Bâtiments publics			2,815,242 €	54,945,969 €	57,761,211 €
Ministère de la Famille ²⁾			14,703,024 €		14,703,024 €
Ministère de l'Intérieur				13,256,605 €	13,256,605 €
Ministère des Transports			12,798,000 €		12,798,000 €
Autres financeurs			3,706,631 €		3,706,631 €
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative		3,364,715 €	43,135 €		3,407,850 €
Ministère de la Santé			166,868 €		166,868 €
Total	560,325,159 €	91,165,428 €	115,417,371 €	142,408,913 €	909,316,871 €

¹⁾ en 2002, Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

²⁾ en 2002, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse

Les principaux financeurs du système éducatif luxembourgeois investissent une part importante de leurs participations respectives dans le paiement des rémunérations du personnel enseignant. Ainsi, le Ministère de l'Éducation nationale octroie 82.4% de ses dépenses totales aux dépenses de rémunération du personnel enseignant. Au niveau des communes ce pourcentage s'élève à 40.2%.

Pour ce qui est des dépenses en capital, les financeurs principaux sont les communes, responsables des infrastructures au niveau de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, et l'Administration des Bâtiments publics, responsable des infrastructures au niveau de l'enseignement postprimaire.

2.5.5 Coût annuel moyen par élève

Ordre d'enseignement	Coût annuel par élève
Éducation préscolaire et enseignement primaire	10,565 €
Enseignement secondaire	14,426 €
Enseignement secondaire technique	15,528 €

Le coût annuel moyen d'un élève peut varier en fonction de différents critères. Les deux critères les plus importants sont le niveau de rémunération du personnel enseignant et la taille de la classe fréquentée. Ces deux facteurs varient fortement d'un ordre d'enseignement à l'autre.

2.5.6 Composition du coût annuel moyen par élève

Dépenses par élève	Éducation préscolaire et enseignement primaire	Enseignement secondaire	Enseignement secondaire technique
Rémunération du personnel enseignant	6,511 €	9,122 €	9,553 €
Rémunération du personnel non-enseignant	851 €	1,502 €	2,052 €
Autres dépenses courantes	1,466 €	1,656 €	1,775 €
Total dépenses de fonctionnement	8,828 €	12,279 €	13,379 €
Dépenses en capital	1,779 €	2,189 €	2,191 €
Total dépenses en capital incluses	10,607 €	14,468 €	15,570 €
Recettes par élève	42 €	42 €	42 €
Total net	10,565 €	14,426 €	15,528 €

La rémunération du personnel reste de loin le poste le plus important du coût annuel par élève. L'enseignement secondaire technique se caractérise quant à lui par une part relativement importante de la rémunération du personnel non-enseignant.

2.5.7 Enseignement postprimaire - Coût par niveau d'études

- Enseignement secondaire

Classe	Coût par élève
VII ^e	13,310 €
VI ^e	13,735 €
V ^e	13,666 €
IV ^e	14,116 €
III ^e	14,595 €
II ^e	15,698 €
I ^{ère}	16,865 €

Il apparaît clairement que le coût par élève dans l'enseignement secondaire croît en fonction de la classe fréquentée. Cela s'explique clairement par d'un côté l'ancienneté croissante des enseignants avec le niveau d'études et d'un autre côté par la diminution de la taille des classes.

Classe	Base indiciaire moyenne des enseignants	Effectifs moyens par classe	Coût par élève
VII ^e	471.00	24.67	13,310 €
VI ^e	473.86	23.40	13,735 €
V ^e	480.28	25.57	13,666 €
IV ^e	481.93	23.44	14,116 €
III ^e	491.87	22.76	14,595 €
II ^e	515.53	20.68	15,698 €
I ^{ère}	536.36	19.10	16,865 €

- Enseignement secondaire technique / Régime technique

Classe	Coût d'un élève
7 ^e EST	14,739 €
7 ^e AD	16,697 €
8 ^e TH	14,863 €
9 ^e TH	14,781 €
10 ^e RT	15,534 €
11 ^e RT	16,954 €
12 ^e RT	16,446 €
13 ^e RT	16,208 €

- Enseignement secondaire technique / Régime de la formation de technicien

Classe	Coût d'un élève
7 ^e EST	14,739 €
8 ^e TH	14,863 €
8 ^e PO	15,261 €
9 ^e TH	14,781 €
9 ^e PO	15,225 €
10 ^e RFT	15,419 €
11 ^e RFT	16,349 €
12 ^e RFT	18,803 €
13 ^e RFT	17,891 €

- Enseignement secondaire technique / Régime professionnel CATP/CCM

Classe	Coût d'un élève	
	plein-temps	concomitant
7 ^e EST	14,739 €	
8 ^e PO	15,261 €	
9 ^e PO	15,225 €	
9 ^e PR	18,880 €	
10 ^e RP	17,770 €	11,019 €
11 ^e RP	20,692 €	11,531 €
12 ^e RP	21,782 €	10,605 €

- Enseignement secondaire technique / Régime professionnel CITP plein-temps

Classe	Coût d'un élève
7 ^e MOD	15,981 € ⁱⁱ
8 ^e MOD	
9 ^e MOD	
10 ^e RP	17,770 €
11 ^e RP	20,692 €

ⁱⁱ L'enseignement dans les classes modulaires du régime préparatoire s'adaptant aux besoins des élèves, il n'est pas opportun de distinguer entre le niveau (7^e, 8^e ou 9^e) pour le calcul du coût unitaire.

2.5.8 Coût théorique d'un diplôme

L'obtention des différents diplômes et certificats délivrés par l'enseignement postprimaire luxembourgeois se caractérise par des parcours scolaires particuliers.

Le tableau ci-dessous reprend les parcours théoriques suivis pour l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires, du diplôme de fin d'études secondaires techniques et du diplôme de technicien.

Diplôme de fin d'études secondaires		Diplôme de fin d'études secondaires techniques		Diplôme de technicien ¹⁾	
Classe	Coût d'un élève	Classe	Coût d'un élève	Classe	Coût d'un élève
VII ^e	13,310 €	7 ^e EST	14,739 €	7 ^e EST	14,739 €
VI ^e	13,735 €	8 ^e TH	14,863 €	8 ^e PO	15,261 €
V ^e	13,666 €	9 ^e TH	14,781 €	9 ^e PO	15,225 €
IV ^e	14,116 €	10 ^e RT	15,534 €	10 ^e RFT	15,419 €
III ^e	14,595 €	11 ^e RT	16,954 €	11 ^e RFT	16,349 €
II ^e	15,698 €	12 ^e RT	16,446 €	12 ^e RFT	18,803 €
I ^{ère}	16,865 €	13 ^e RT	16,208 €	13 ^e RFT	17,891 €
Total	101,986 €	Total	109,526 €	Total	113,687 €

¹⁾ A noter que pour le diplôme de technicien, le parcours théorique est illustré par un passage en 8^e PO et 9^e PO. En réalité le passage par une 8^e TH et 9^e TH est tout aussi probable.

Il est clair que pour le calcul du coût théorique du diplôme nous avons émis l'hypothèse que l'élève ne redouble, ni ne saute aucune classe.

En rajoutant à ces totaux le coût moyen d'une année d'éducation précoce, de deux années d'éducation préscolaire et de six années d'enseignement primaire nous arrivons aux coûts par diplôme suivants :

Type de diplôme	Coût théorique
Diplôme de fin d'études secondaires	197,071 €
Diplôme de fin d'études secondaires techniques	204,611 €
Diplôme de technicien	208,772 €

L'enseignement secondaire, menant au diplôme de fin d'études secondaires, pouvant être considéré comme l'ordre d'enseignement le plus exigeant, il apparaît clairement que le système d'éducation luxembourgeois investit plus de moyens dans les ordres d'enseignement moins exigeants se caractérisant souvent par des élèves nécessitant plus d'attention.

2.5.10 Coût réel moyen d'un diplôme

Les différents ordres d'enseignement se caractérisent par des retards scolaires plus ou moins élevés suivant l'enseignement fréquenté. De ce fait, la durée théorique pour atteindre les diplômes respectifs varie de la durée effective moyenne nécessitée par les élèves.

En tenant compte du nombre d'années de retard moyen par ordre d'enseignement, il est possible de calculer le coût réel d'un diplôme.

Type de diplôme	Coût réel moyen
Diplôme de fin d'études secondaires	200,091 €
Diplôme de fin d'études secondaires techniques	221,171 €
Diplôme de technicien	225,867 €

2.5.11 Détermination de l'effort financier individuel en matière de dépenses d'éducation

Les chiffres avancés dans cette analyse sont difficilement tangibles de par leur envergure. Afin de les rendre plus tangibles, nous allons rapporter ces dépenses à la population luxembourgeoise et ainsi traduire l'effort financier lié à l'éducation en efforts individuels rapportés à chaque membre de la collectivité.

D'après les chiffres publiés par le Statec, en 2002 la population totale du Luxembourg s'élève à 444,050 habitants et l'emploi intérieur (frontaliers compris) à 285,700.

La dépense d'éducation par habitant s'élève dès lors pour 2002 à € 2,048 par habitant.

Si l'on rapporte la dépense d'éducation, non à l'ensemble des résidents qui comprend également les inactifs, mais uniquement à la population active, la dépense en éducation s'élève pour 2002 à € 3,183 par actif.

En termes de ponction mensuelle sur salaire cela correspond à € 265 par mois.

2.5.12 Part du PIB consacré à l'éducation

En 2002, le Produit Intérieur Brut (PIB) du Luxembourg s'élève à € 22,506,200,000 (prix courants).

Le total des dépenses en éducation pour l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement postprimaire s'élevant à € 909,316,871 nous pouvons déterminer la part du PIB consacré à l'éducation.

Ainsi pour 2002, 4.04% du PIB ont été consacrés au Luxembourg aux dépenses en éducation.

3. Conclusions / Perspectives

La présente analyse a pour but principal de chiffrer le coût de notre système éducatif en faisant un état des lieux exhaustif des dépenses et des financements liés à l'enseignement. Nous avons décrit le rôle des différents participants dans le financement de l'éducation nationale et chiffré leurs apports financiers respectifs. Cet exercice a permis de mettre en évidence les efforts financiers considérables requis par l'éducation nationale de la part de tous les acteurs de la société, tout en rappelant que les dépenses du secteur privé, difficiles à mesurer à ce jour, ne sont pas encore comprises dans le calcul.

Des coûts unitaires concrets ont été avancés pour chaque ordre d'enseignement et chaque type de diplôme. Les variations de ces coûts entre les différents ordres d'enseignement, voire entre les différents niveaux d'études au sein d'un même ordre d'enseignement, témoignent de l'impact financier prépondérant du niveau de qualification et de l'expérience professionnelle des enseignants, ainsi que de la taille des classes. Ainsi par exemple, nous constatons qu'un élève du régime professionnel de l'enseignement secondaire technique génère des dépenses plus importantes que les autres élèves, du fait que ce régime se caractérise par des classes à effectifs très réduits.

L'envergure des dépenses liées à l'éducation et le fait que celles-ci soient supportées pour leur quasi-totalité par le secteur public pourrait éventuellement inciter à moyen terme à entamer une réflexion nouvelle sur le financement de l'éducation. La comparaison au niveau international montre que de nombreux autres pays ont par exemple déjà mis en place des structures de partenariat entre le secteur privé et l'enseignement public. Ces partenariats peuvent revêtir différentes formes (gestion des bâtiments par un partenaire privé, financement de certaines formations spéciales,...) et il serait peut-être intéressant d'amorcer une réflexion nationale permettant à long terme de répartir les coûts d'un système éducatif entre le secteur public et le secteur privé.

Rappelons par ailleurs que notre étude ne tient pratiquement pas compte des investissements privés, et plus particulièrement des investissements concédés par les ménages. Or, bien qu'au Luxembourg la part de la participation publique aux dépenses d'éducation soit supérieure à celle de nombreux autres pays, les ménages investissent une quote-part non négligeable de leurs revenus dans l'enseignement. Pour chiffrer l'ampleur de cet investissement, il serait intéressant de procéder à une enquête spécifique auprès des ménages.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la présente analyse des coûts et financements du système scolaire luxembourgeois permet de mieux cerner l'aspect financier de l'éducation nationale au Luxembourg. Une évaluation de l'efficacité de notre système scolaire ne peut pas négliger cet aspect, mais ne doit cependant en aucun cas s'y limiter. Cette étude peut donc être considérée comme le premier volet d'une évaluation future plus globale de notre système scolaire.

4. Glossaire

7 ^e AD	Classe de 7 ^e d'adaptation de l'enseignement secondaire technique
CATP	Certificat d'Aptitude Technique Professionnelle
CCM	Certificat de Capacité Manuelle
CITP	Certificat d'Initiation Technique et Professionnelle
Concomitant	Formation pratique au sein d'une entreprise et 8h/semaine de cours à l'école
EDIFF	Éducation différenciée
ES	Enseignement Secondaire
EST	Enseignement Secondaire Technique
MENFP	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
MOD	Classe modulaire du régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique
PO	Classe polyvalente du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique
PR	Classe pratique du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique
RFT	Régime de la formation de technicien de l'enseignement secondaire technique
PIB	Produit intérieur brut
RP	Régime professionnel de l'enseignement secondaire technique
RT	Régime technique de l'enseignement secondaire technique
SCRIPT	Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques
STATEC	Service central de la statistique et des études économiques
TH	Classe théorique du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique

5. Bibliographie

- MENFPS (2003) "Chiffres clés de l'Éducation nationale. Statistiques et Indicateurs 2001/2002".
Courrier de l'Éducation nationale.
- MENFPS (2004) "Chiffres clés de l'Éducation nationale. Statistiques et Indicateurs 2002/2003".
Courrier de l'Éducation nationale.
- MENFPS (2003) "L'enseignement secondaire général. Statistiques globales et analyse des résultats".
Courrier de l'Éducation.
- MENFPS (2003) "L'enseignement secondaire technique. Statistiques globales et analyse des résultats".
Courrier de l'Éducation.
- MENFPS (2003) "Éducation préscolaire, Enseignement primaire et spécial, Éducation différenciée.
Statistiques générales". Courrier de l'Éducation.
- MENFPS (2002) "L'École obligatoire. Recueil de législation". Courrier de l'Éducation.
- Ministère des Finances (2001) "Projet de Loi concernant le budget des recettes et des dépenses de
l'État pour l'exercice 2002".
- Ministère des Finances (2004) "Budget définitif pour l'exercice 2002".
- STATEC (2003) "Annuaire statistique du Luxembourg".