



***Le bilan décevant des politiques  
éducatives de la France***

**Romain Delisle**

**Avril 2022**

*Le mouvement de massification scolaire qui s'est opéré depuis la fin de la Seconde guerre mondiale et dans les années 70 s'est traduit par une augmentation exponentielle du budget alloué à l'éducation nationale et une remise en cause générale des hiérarchies dans la pédagogie et l'organisation des études.*

*En 2020, l'ensemble des dépenses d'éducation s'élèvent à 160,6 Mds€, soit 7 % du PIB, en augmentation de 8,8 % depuis 2015. Depuis 1980, la hausse en euros constants est de 1,5 % par an, dont 1,8 % pour l'enseignement primaire, 1,2 % pour le secondaire 0,7 % pour l'enseignement supérieur. L'État en finance la plus large part : 76 Mds€, dont 69 Mds€ de masse salariale, en augmentation de 7 Mds€ depuis 2015.*

*L'enseignement privé demeure plus efficient que l'enseignement public en la matière puisqu'un élève du secteur privé coûte 2789 € moins cher qu'un élève du secteur public en primaire et 2883 € dans le secondaire.*

*En outre, les indicateurs de performance utilisés par le Gouvernement sont trompeurs. Selon ceux-ci, 88,4 % des élèves entrant en 6<sup>e</sup> possèdent une maîtrise satisfaisante des compétences ou de très bonnes connaissances en français, et 71,9 en mathématiques. À l'inverse, toutes les enquêtes internationales montrent un piètre niveau des élèves de l'Hexagone. L'enquête TIMMS fait état d'un score moyen des élèves français de 485 points en mathématiques et 488 points en sciences, largement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (respectivement 529 et 526 points). L'enquête PIRLS, qui mesure le niveau des élèves dans leur langue maternelle, révèle, elle aussi, un résultat des petits français (511 points) en dessous de la moyenne européenne et des pays de l'OCDE (541 points).*

*Enfermée dans des carcans administratifs et très centralisée, l'école française n'est plus apte à assurer une formation de qualité adaptée aux capacités de chacun. Le niveau des élèves est en chute libre dans de nombreux domaines et la pédagogie appliquée ne cherche plus à atteindre l'excellence.*

*Aussi, quatre mesures principales se doivent d'être recommandées :*

- instaurer un chèque éducation d'une valeur forfaitaire égale au coût marginal moyen d'un élève selon son niveau d'avancée dans le système scolaire ;*
- donner aux chefs d'établissements le pouvoir de recruter et former les enseignants, ainsi que la possibilité de leur allouer une partie variable de leur rémunération calquée sur leur performance ;*
- flexibiliser le statut des enseignants ou accentuer le recours aux contractuels ;*
- réformer la pédagogie en remettant au goût du jour la méthode syllabique en Français, la méthode chronologique en Histoire, les notes en primaire, les groupes de niveau et les prix d'excellence.*

# Sommaire

Résumé

Introduction

- I. Croissance constante du budget scolaire et meilleurs résultats du secteur privé
  - A) Vue d'ensemble
  - B) Un secteur privé moins coûteux
  
- II. Faiblesses structurelles et médiocre performance du système scolaire français
  - A) Les indicateurs de performances de l'État masquent la réalité de la baisse du niveau, pointé du doigt par les études indépendantes
  - B) Une éducation nationale peu performante et difficilement réformable
  
- III. Dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE et résultats des élèves aux grandes enquêtes internationales : le bilan décevant de la France
  - A) Dépenses globales et dépenses publiques d'éducation dans les pays de l'OCDE, la France dans la partie supérieure du milieu de tableau
  - B) Les enquêtes PISA, PIRLS et TIMMS révèlent une performance des élèves français insatisfaisante et en baisse.

Conclusion

# Introduction

Au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, s'est opéré un vaste mouvement d'allongement de la scolarité et d'ouverture des études à toutes les catégories sociales, en France comme dans de nombreuses sociétés occidentales. Ainsi, en 1950, la proportion de bacheliers dans une classe d'âge n'excède pas les 6 %, le chiffre de 20 % est atteint en 1968, puis c'est l'escalade, 60 % dans les années 90 et 80 % actuellement. Et ce au prix du sacrifice du niveau scolaire des élèves.

En 1975, la loi Haby instaure le collège unique, peu à peu les humanités sont abandonnées et le pédagogisme a continué sa lente progression, avec la méthode globale en français ou le rejet de la chronologie en histoire.

En parallèle, le budget de l'éducation nationale n'a fait que croître. Aussi est-il important d'en dresser à présent le bilan des conséquences.

## I. Croissance constante du budget scolaire et meilleurs résultats du secteur privé

### A) Vue d'ensemble<sup>1</sup>

En 2020, la DIE (dépense intérieure d'éducation) est estimée à 160,6 Mds€. Depuis 2015, celle-ci est en augmentation de 8,8 %, passant de 147,6 Mds€ à 160,6 Mds€, de 6,7 à 7 % du PIB. L'État en finance 58,8 %, contre 22,4 % pour les collectivités territoriales, 6,5 % pour les ménages, 9,1 % pour les entreprises et 3,2 % pour les autres administrations. La DIE se répartit entre le 1<sup>er</sup> degré (29,3 %), le second degré (37,8 %), le supérieur (21 %) et l'extrascolaire (11,8 %).

Tous niveaux confondus, la dépense moyenne de l'éducation nationale par élève ou par étudiant atteint 8 900 € en 2020, dont 6 980 € pour un élève du premier degré, 9 850 € pour un élève du second degré et 11 580 € pour un étudiant.

Calculée en euros constants, la tendance des dépenses est largement haussière : 1,5 % en moyenne par an depuis 1980, dont 1,8 % dans le 1<sup>er</sup> degré, 1,2 % dans le second degré et 0,7 % dans le supérieur. Parmi les pays de l'OCDE, la charge des dépenses d'éducation au titre des établissements d'enseignement en France est légèrement au-dessus de la moyenne (5,2 % du PIB, contre 4,9 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE).

---

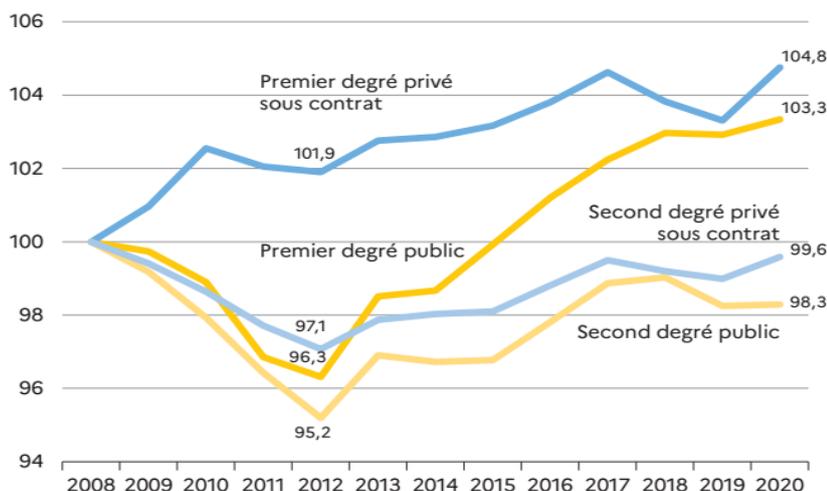
<sup>1</sup> L'état de l'école 2021, Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, n°31.

Le premier degré, avec 47 Mds€ de dépenses, concentre 29,3 % de la DIE, dont 58,1 % financés par l'État et 35,2 % par les collectivités. Depuis 2015, celles-ci sont passées de 42,7 à 47,1 Mds €, en forte progression de 10,3 %. Les dépenses de personnel représentent 79,3 % du total, réparties à 53,3 % pour les enseignants et 26 % pour le personnel non-enseignant. Depuis 1980, la dépense moyenne en prix constant a littéralement explosé, passant de 3420 à 6980 € et ce dans un contexte de stagnation des effectifs. Entre 2000 et 2019, la dépense moyenne par élève dans le 1<sup>er</sup> degré, toujours calculée en euros constants, continue de croître de 1,6 % par an, essentiellement due à la revalorisation des carrières des enseignants et à la création du corps de professeur des écoles. Notons que, dans ce contexte, les effectifs scolaires ont stagné et que le temps d'enseignement hebdomadaire moyen a diminué de 27 à 24 h (soit de 972 à 864 heures annuelles) dans le premier degré.

En 2020, la France a consacré 60,8 Mds€ pour le second degré, soit 37,8 % de la DIE, dont 51 % aux collèges, 30 % aux lycées généraux et technologiques et 19 % aux lycées professionnels, l'ensemble étant financé à 69,4 % par l'État et à 20,3 % par les collectivités. Depuis 2015, la dépense d'éducation pour le second degré est passée de 57,7 à 60,8 Mds€, soit une augmentation de 5,4 %. Tous financements confondus, les coûts de personnels représentent 76,9 % du budget du second degré, dont 56,7 % pour les enseignants et 20,2 % pour les non-enseignants. Depuis 1980, la dépense moyenne par élève a crû de 1,2 % par an en euros constants, avec un pic à 2,8 % de 1986 à 2000, essentiellement à cause de la décentralisation qui a conduit les collectivités à surinvestir dans leurs nouvelles compétences. Avec 13 010 \$ de dépenses par élève du second degré, la France est largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 11 190 \$.

La grande majorité des dépenses éducatives est donc liée à sa masse salariale des 1 201 500 personnels employés par l'éducation nationale, dont 869 300 enseignants. Jusqu'en 2012, les effectifs d'enseignants dans le public décroissaient grâce à de nombreux départs à la retraite et à la diminution des places offertes aux concours. Mais par la suite, ils sont repartis à la hausse (+6,7 % d'enseignants dans le premier degré et +3,8 % dans le second degré), comme l'illustre le graphique suivant :

**11.2** Évolution des effectifs d'enseignants par secteur et par degré<sup>1</sup>, base 100 en 2008-2009



1. Second degré y compris STS et CPGE.

**Lecture :** entre 2008 et 2020, les effectifs d'enseignants dans le premier degré public ont augmenté de 3,3 %.

**Champ :** France métropolitaine + DROM (hors Mayotte pour le privé), ensemble des personnes ayant une mission d'enseignement, parmi l'ensemble des agents, payés par l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre de l'année.

**Source :** DEPP-MENJS, panel des personnels issu de BSA, novembre 2020.

## B) Un secteur privé moins coûteux

En 2019, la dépense moyenne pour un élève du secteur public dans le premier degré était de 7149 € et de 10 977 € pour un élève du second degré. Dans le même temps, un élève du secteur privé sous contrat coûtait 4 211 € dans le premier degré et 8 095 € dans le second degré, soit un surcoût de 2 879 € dans le 1<sup>er</sup> degré et de 2 883 € dans le second degré.

Les enseignants du secteur privé coûtent en effet 14,1%<sup>2</sup> moins chers que ceux du public, l'école libre employant trois fois moins d'agrégés et quatre fois plus de contractuels. Ce sont donc 6,1 Mds€ supplémentaires qui ont été dépensés pour les enseignants du public par rapport à ceux du privé (il faut également ajouter un certain nombre de primes, primes d'installation ou primes spécifiques aux DOM-COM).

En ce qui concerne les frais de fonctionnement, ils représentent dans le secteur public 13,1 Mds€ dont 1,5 Mds€ pour les dépenses de personnel de direction, 4,5 Mds€ pour le personnel non-enseignant (250 000 agents sont employés dans les rectorats et les établissements pour des missions ne relevant pas de l'enseignement).

Au total 600 000 agents non-enseignants encadrent 10,2 millions d'élèves de l'enseignement public contre 78 000 agents du secteur privé pour deux millions d'élèves : un pour dix-sept dans le public contre un pour vingt-quatre dans le privé.

Terrible constat : la France consacre 21,6% de son budget au personnel non-enseignant, contre une moyenne européenne de 14,6%<sup>3</sup>. Dans l'enseignement privé, les chefs d'établissements disposent, en effet, d'un réel pouvoir dans le recrutement d'enseignants possédant un contrat de droit privé alors que ceux du secteur public sont enserrés dans les carcans du rectorat et du statut public.

En septembre 2021, Emmanuel Macron avait déclenché une levée de bouclier des écoles marseillaises lorsqu'il avait conditionné le généreux plan de rénovation de 174 établissements scolaires de la ville au lancement d'une expérimentation allant dans le sens de la liberté de recrutement des enseignants par les directeurs de 58 écoles pilotes.

Rétive au changement et accrochée à un modèle coûteux, l'école française ne cesse pourtant de voir sa performance se dégrader, malgré les réformes engagées à chaque nouveau quinquennat.

---

<sup>2</sup> Marion Defresne, « Les enseignants du public sont-ils mieux payés que ceux du privé ? » Éducation et formations n° 92, décembre 2016, DEPP.

<sup>3</sup> Regards sur l'éducation 2021, OCDE.

## II. Faiblesses structurelles et médiocre performance du système scolaire français

### A) Les indicateurs de performances de l'État masquent la réalité de la baisse du niveau, pointée du doigt par les études indépendantes

L'éducation est le premier poste de dépense de l'État. Dans la mesure où l'éducation conditionne l'avenir du pays, le niveau de ses compétences, l'insertion sociale et professionnelle des générations futures et leur capacité à répondre aux besoins de l'économie, il n'apparaît pas invraisemblable d'y investir des sommes massives, pour autant que celles-ci contribuent efficacement à la réussite des plus jeunes.

Pourtant, rien n'y fait, réformes de la pédagogie en série, accroissement des moyens, lois de modernisation de l'école : la qualité du système français ne progresse pas. Un certain nombre d'indicateurs, comme le taux d'accès d'une génération au brevet des collèges ou au baccalauréat, ont été totalement vidés de leur sens, eu égard à ce que sont devenus ces examens. Ainsi, selon une étude du CNESCO (Centre national d'étude des systèmes scolaires)<sup>4</sup>, 40 % des élèves de fin de primaire ne possèdent pas les connaissances fondamentales qui leur permettraient de suivre les enseignements du collège dans de bonnes conditions. En mathématiques, selon la DEPP (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance), la proportion d'élèves classée dans le groupe des moins performants est passée de 15% en 2008 à 25% en 2019, quand celle des élèves les plus performants diminuait de 29 à 22%. Alors que les objectifs européens, établis lors du sommet de Lisbonne en 2000, prévoyaient de limiter à 10% la proportion de jeunes sortant du système scolaire sans diplôme de l'enseignement secondaire (BEP, CAP, Baccalauréat), ce taux demeure bloqué à 12% dans notre pays.

Ces indicateurs sont à mettre en relation avec ceux utilisés par Bercy<sup>5</sup>, au sein des fameux « bleus » budgétaires, pour mesurer la performance du système scolaire français. Ceux-ci livrent une vision en trompe-l'œil démentie par les études indépendantes : en 2020, 88,4 % des élèves entrant en 6<sup>e</sup> sont considérés par Bercy comme ayant une maîtrise satisfaisante ou très bonne des connaissances et des compétences en français, un chiffre qui monte à 95% dans les établissements d'enseignements privés, qui descend à 78,2 % en REP (réseau d'éducation prioritaire) et 67,8 % en REP+. En mathématiques, la proportion d'élèves ayant une maîtrise satisfaisante ou très bonne des connaissances et compétences est de 71,9 % à l'entrée en 6<sup>e</sup>, un taux qui, une fois de plus, monte à 83,9% dans le privé et descend à 73,9 %, et 54 % en REP et REP+. À noter que le taux d'accès au baccalauréat, qui ne cesse de croître, s'élève à 87 %.

---

<sup>4</sup> Roland Goigoux, *Lire, écrire, compter, étude de l'influence des pratiques d'enseignement de la lecture et de l'écriture sur la qualité des premiers apprentissages*, Centre national d'étude des systèmes scolaires, Institut français de l'éducation, ENS Lyon, 2016.

<sup>5</sup> Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2022, mission enseignement scolaire, 2022.

## B) Une éducation nationale peu performante et difficilement réformable

En dépit d'un effort budgétaire soutenu dans la durée et de nombreuses réformes, concentrées sur l'enseignement du second degré, l'organisation scolaire n'a pas subi les transformations structurelles qui seraient la condition *sine qua non* de l'amélioration de sa qualité, qu'il s'agisse des conditions d'exercice du métier d'enseignant, de l'agilité des établissements ou de l'usage opérationnel des résultats scolaires.

Premier constat, l'éducation nationale demeure rigide et manque cruellement de flexibilité. L'outil des heures supplémentaires reste largement sous-utilisé. Alors qu'ils ne représentent que 3 % des dépenses de personnels, 76 % des crédits dévolus au paiement des heures supplémentaires des enseignants sont employés au profit des HSA (heures supplémentaires annuelles), directement intégrées dans le service des enseignants et qui, à ce titre, révèlent un manque de souplesse dans leur utilisation. Seules 20% des heures supplémentaires, dite HSE (heures supplémentaires effectives) sont ponctuelles et permettent d'ajuster l'emploi du temps des enseignants.

Deuxième constat, la kyrielle de réformes pédagogiques et organisationnelles qui se sont succédées en 15 ans n'ont produit aucun effet. Ainsi, la réforme de la voie professionnelle, avec un baccalauréat professionnel en trois ans, la réforme de l'éducation prioritaire, la réforme avortée des rythmes scolaires, le dédoublement des classes REP, l'introduction de l'obligation scolaire à trois ans, l'interdiction de l'instruction en famille, la réforme du lycée et du baccalauréat général, n'ont pas produit les effets escomptés.

Le fil conducteur de ces lois était « l'école du socle », à savoir donner à chacun un socle commun de compétences et connaissances organisées en trois cycles : celui des apprentissages fondamentaux (CP, CE1, CE2), celui de la consolidation (CM1, CM2, 6<sup>e</sup>) et celui des approfondissements (5<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>). Pourtant, la scission demeure profonde entre professeurs des écoles généralistes et professeurs du secondaire, spécialistes de leur matière.

La difficulté et le manque de résultats tiennent sans doute à l'excès de centralisme de notre système éducatif. Les enquêtes PISA soulignent que les systèmes d'éducation les plus performants sont ceux où les établissements sont les plus autonomes, avec un chef d'établissement capable de fédérer la communauté éducative autour d'un projet commun encourageant les enseignants à innover, à partager leurs expériences et à améliorer leurs propres performances.

Une fois de plus, la France pêche par la trop grande centralisation de sa gestion : seules 10% des décisions éducatives sont prises au niveau de l'établissement, dont 2% en autonomie totale. L'OCDE classe ainsi la France dans les pays « à déconcentration et décentralisation minimale ».

L'autonomie des chefs d'établissements est en fait extrêmement faible. Dans le premier degré, le directeur d'école est obligatoirement un professeur des écoles qui, la plupart du temps, n'occupe cette fonction qu'à temps partiel, bénéficiant en somme d'un statut de *primus inter pares* sans d'autre véritable autorité que son ascendant naturel.

Le véritable supérieur hiérarchique du professeur des écoles n'est pas le directeur mais l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription.

Dans le second degré, les chefs d'établissements constituent un corps spécifique, exercent leurs fonctions à temps plein, et possèdent une autorité théorique sur les personnels de l'établissement ; néanmoins, ils se bornent à vérifier la continuité de l'enseignement assuré par les professeurs. Ils voient d'ailleurs leur autorité partagée avec celle de l'inspecteur d'académie, qui évalue les enseignants et possède un rôle disciplinaire.

Selon l'enquête OCDE-TALIS, seuls 8 % des chefs d'établissements déclarent assister aux cours contre 49 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Ils sont aussi moins nombreux à prendre des initiatives pour élaborer des pratiques éducatives innovantes (60 contre 64 %) ou prendre des mesures de stimulation des enseignants dans leur travail (52 contre 64 %). Aussi la capacité des chefs d'établissements à s'imposer dans le pilotage de leurs activités repose-t-elle essentiellement sur leur autorité naturelle dans la mesure où ils ne possèdent ni le pouvoir de recruter, ni le pouvoir d'évaluer les enseignants.

À cela, il faut encore ajouter le facteur bloquant du statut des 490 000 enseignants du second degré, qui leur permet de n'effectuer que 15 et 18 heures de cours hebdomadaires respectivement pour les professeurs agrégés et les professeurs certifiés. Aucun contrôle n'est exercé sur le reste de leur travail, suivi des élèves, préparation des cours, rencontre avec les parents, réunions d'équipes ou encore correction des copies.

Un ensemble de facteurs qui, une fois cumulés, engendre une piètre performance de la France dans les classements internationaux.

### III. Dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE<sup>6</sup> et résultats des élèves aux grandes enquêtes internationales : le bilan décevant de la France

#### A) Dépenses globales et dépenses publiques d'éducation dans les pays de l'OCDE, la France dans la partie supérieure du milieu de tableau

Le budget public total consacré à l'éducation oscille, dans les pays de l'OCDE, entre 7 et 17 % du total des dépenses publiques, avec une moyenne de 11 %. Les dépenses unitaires d'éducation, c'est-à-dire par élève, se montent en moyenne à 11 700 \$ : 10 500 \$ dans l'enseignement primaire et secondaire (9 600 \$ dans le primaire et 11 200 \$ dans le secondaire) et 17 100 \$ dans l'enseignement supérieur. Ce dernier chiffre est gonflé par le groupe de pays, parmi lesquels les États-Unis et le Canada, qui affichent de fortes dépenses d'éducation privée, faisant monter leurs dépenses unitaires à un niveau compris entre 24 500 \$ et 47 700 \$. Les dépenses unitaires privées moyennes des pays de l'OCDE atteignent 1800 \$, soit 900 \$ pour l'enseignement primaire et secondaire et 5 100 \$ dans le supérieur.

De 2012 à 2018, les dépenses d'éducation, calculées en euros constants, ont augmenté de 1,7 % en moyenne, avec une stagnation des effectifs scolarisés, de sorte que les dépenses unitaires ont progressé de 1,6 %.

D'une manière générale, les pays de l'OCDE dépensent en moyenne 17 % de plus dans l'enseignement secondaire que dans le primaire, un chiffre qui grimpe à 50 % en France, aux Pays-Bas et en République Tchèque. Les coûts par étudiant dans l'enseignement supérieur sont plus élevés de 22% en moyenne que dans le secondaire.

Selon que le type d'établissement est public ou privé, la dépense unitaire totale demeure en moyenne la même, autour de la barre des 11 600 \$. Toutefois la dépense unitaire publique dans l'enseignement primaire et secondaire est nettement plus faible en moyenne dans les établissements privés (6 300 \$) que dans les établissements publics (10 100 \$).

Globalement, en 2019, les pays de l'OCDE ont consacré 4,9 % de leur PIB au financement de leurs établissements d'enseignement, dont 3,4 points pour le secondaire et le primaire (dont 1,4 % dans le primaire et 0,9 % dans le secondaire) et 1,4 point pour l'enseignement supérieur. La part de fonds publics reste la plus importante (4,1 du PIB). La France est au-dessus de cette moyenne avec 5,2 % de PIB, largement au-dessus également du niveau des pays de l'Union (4,4 %)<sup>7</sup>.

Dans le 2<sup>e</sup> cycle de l'enseignement secondaire, les dépenses moyennes atteignent 0,6 % du PIB en filière générale et 0,5 % du PIB en filière professionnelle. L'écart du pourcentage de PIB consacré à la filière générale et à la filière professionnelle est triple en France, avec respectivement 0,8 % et 0,5 % de PIB.

---

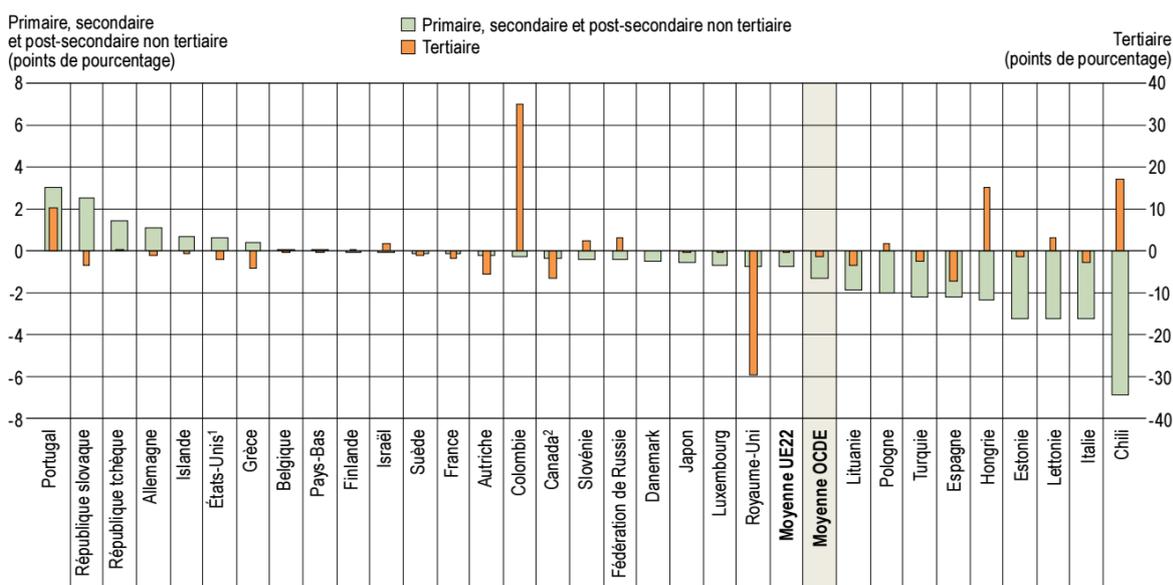
<sup>6</sup> Regards sur l'éducation, OCDE, 2021

<sup>7</sup> *Ibid*, graphique C2.1, p.255

Le budget des établissements d'enseignement est financé à 82 % en moyenne par les pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE, un chiffre qui monte à 90 % pour l'enseignement primaire et secondaire et qui redescend à 66 % pour le tertiaire. Par contraste, la France et l'Union européenne disposent d'une part supérieure de financement public global (87 %), ainsi que pour l'enseignement primaire et secondaire (91 et 92 %) et pour le supérieur (77 et 75 %)<sup>8</sup>. Entre 2012 et 2018, de nombreux pays ont vu la part publique de financement des établissements d'enseignement se restreindre, ainsi que l'expose le graphique suivant<sup>9</sup> :

### Graphique C3.3. Évolution de la part relative des dépenses publiques et internationales au titre des établissements d'enseignement entre 2012 et 2018

Source finale de financement, selon le niveau d'enseignement, en points de pourcentage



1. Les valeurs présentées sont relatives aux prêts d'études nets, et non bruts, ce qui induit donc une sous-estimation des transferts publics.

2. La catégorie « Du primaire au tertiaire » inclut des programmes de l'enseignement préprimaire.

Les pays sont classés par ordre décroissant de l'évolution (en points de pourcentage) de la part des dépenses publiques et internationales au titre des établissements d'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire.

Source : OCDE/ISUEurostat (2021), tableau C3.3. Consulter la section « Source » pour tout complément d'information et l'annexe 3 pour les remarques ([https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2021\\_Annex3\\_ChapterC.pdf](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2021_Annex3_ChapterC.pdf)).

Le Royaume-Uni, par exemple, a vu diminuer de 30 % sa dépense publique en la matière pendant la période 2012/2018, essentiellement dans l'enseignement supérieur ; la France, de son côté, demeure stable.

En ce qui concerne la répartition des dépenses publiques d'éducation des pays de l'OCDE, ce sont sans surprise celles de fonctionnement qui absorbent la majeure partie du budget : 91 % en moyenne, dont 74 % pour la rémunération des personnels (78 % dans le public et 71 % dans le privé). Le coût salarial des enseignants par élève est en moyenne de 3 196 \$ en primaire et 3 680 \$ dans le secondaire. En ce qui concerne l'enseignement primaire, la France est classée dans le groupe des pays où le coût salarial des enseignants par élève est modérément faible, entre 2 092 et 2 852 \$. Ceci s'explique notamment par un salaire des instituteurs inférieur à la moyenne.

<sup>8</sup> Ibid, tableau C3.1, p.275.

<sup>9</sup> Ibid, graphique C3.3, p.270.

Quant à la relation entre la performance des élèves et la dépense engagée, l'OCDE observe que la hausse des dépenses (publiques ou privées), à partir d'un certain seuil comparable à celui d'un pays développé, n'entraîne ni une amélioration des résultats, ni une amélioration de la qualité de l'enseignement. Les enquêtes PISA démontrent ainsi que la corrélation entre dépense et performance perd peu à peu de son intensité : exemple emblématique, les États-Unis, dont la moyenne de dépense publique par élève de 6 et 15 ans est de 43 300 €.

Le rapport entre la taille des classes et la performance des élèves est également un élément qui revient fréquemment dans le débat public et qui a conduit le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, à mettre en œuvre le dédoublement des classes de REP en début de mandat. L'enquête PISA de 2018 montre pourtant que les systèmes d'éducation où les classes de langues sont moins denses, enregistrent des performances passables en compréhension de l'écrit. La différence de taille de classe ne joue que pour 12 % des écarts de performance en compréhension cognitive au niveau mondial et 26 % au sein des pays de l'OCDE. Parmi les pays les mieux classés, on retrouve la Corée qui comporte 26 élèves par classe et la Chine qui en comporte 42.

## B) Les enquêtes PISA, PIRLS et TIMMS révèlent une performance des élèves français insatisfaisante et en baisse.

Un constat s'impose : les indicateurs de l'État pour mesurer la performance du système scolaire français sont décorrélées de la réalité qui atteste, hélas d'une baisse du niveau.

### L'enquête PISA 2018.

L'enquête PISA (*Programme for international student assesment*) mesure tous les trois ans depuis l'an 2000, les compétences d'élèves de 15 ans<sup>10</sup> (âge qui correspond à la fin de la scolarité obligatoire dans de nombreux pays) dans trois domaines : la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique. Les élèves sont répartis en niveaux de compétences bas (en dessous de 2), moyen (de 2 à 4) et haut (5 et 6). En ce qui concerne la compréhension de l'écrit, le niveau 2 est celui à partir duquel on considère que les élèves sont capables d'utiliser leurs compétences en lecture pour acquérir des connaissances et résoudre des problèmes pratiques.

La maîtrise de cette compétence suppose que l'élève soit capable de mettre en œuvre différents processus : lire de façon fluide, comprendre un texte, localiser l'information dans un texte, évaluer la qualité et la crédibilité de textes de formats divers.

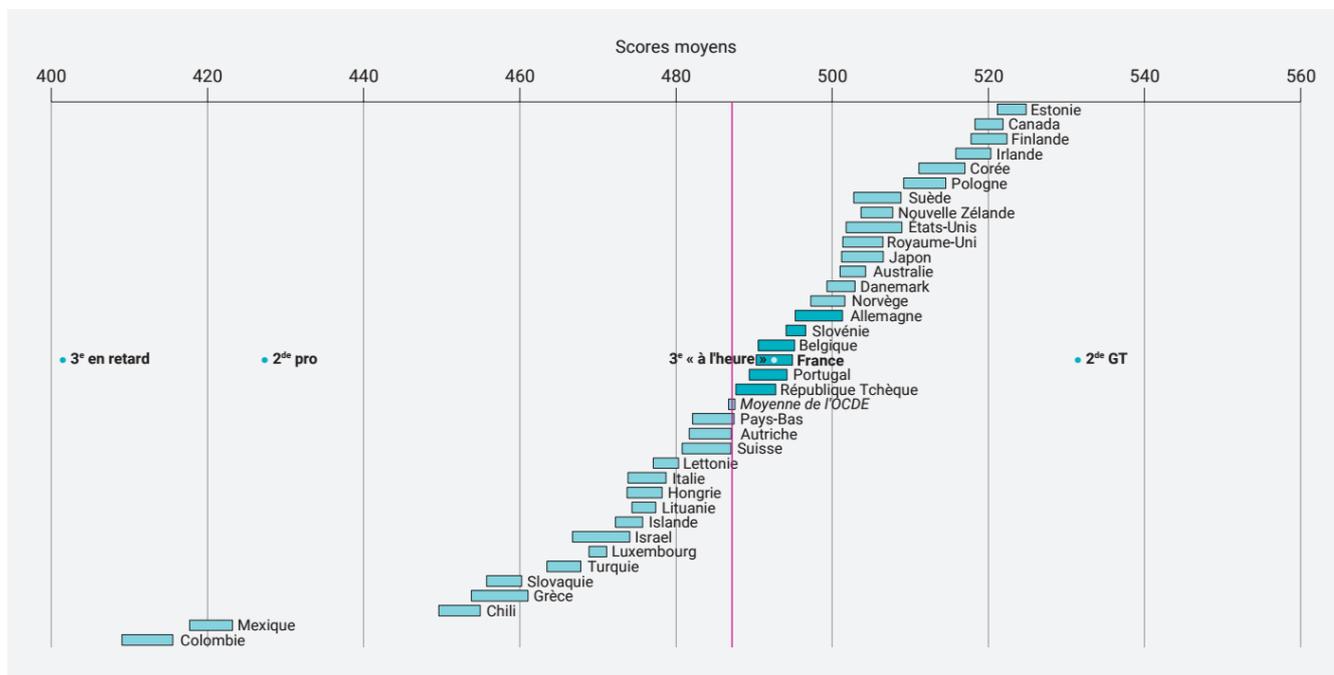
En 2018, date de la dernière enquête, 23 % des élèves des pays de l'OCDE et 21 % des élèves français sont en dessous du niveau 2, chiffre qui a fortement progressé entre 2000 et 2009, passant de 15 à 20 %. Le chiffre des bons élèves quant à lui demeure stable, aux alentours de 9 %. D'où une performance globale décevante : avec un score de 493 points, notre pays, qui peut tout de même se targuer d'avoir une des littératures les plus riches au monde, est à peine au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (487 points). Le pays de Molière et de Proust

---

<sup>10</sup> 16 ans en France.

est distancé par rapport aux nations d'Europe du Nord, anglo-saxonnes et asiatiques (le Japon, 504 points et la Corée du Sud, 514 points), comme le montre le graphique suivant<sup>11</sup> :

**Résultats des pays sur l'échelle internationale de compréhension de l'écrit (PISA 2018) et position des élèves en France en fonction de la classe fréquentée**



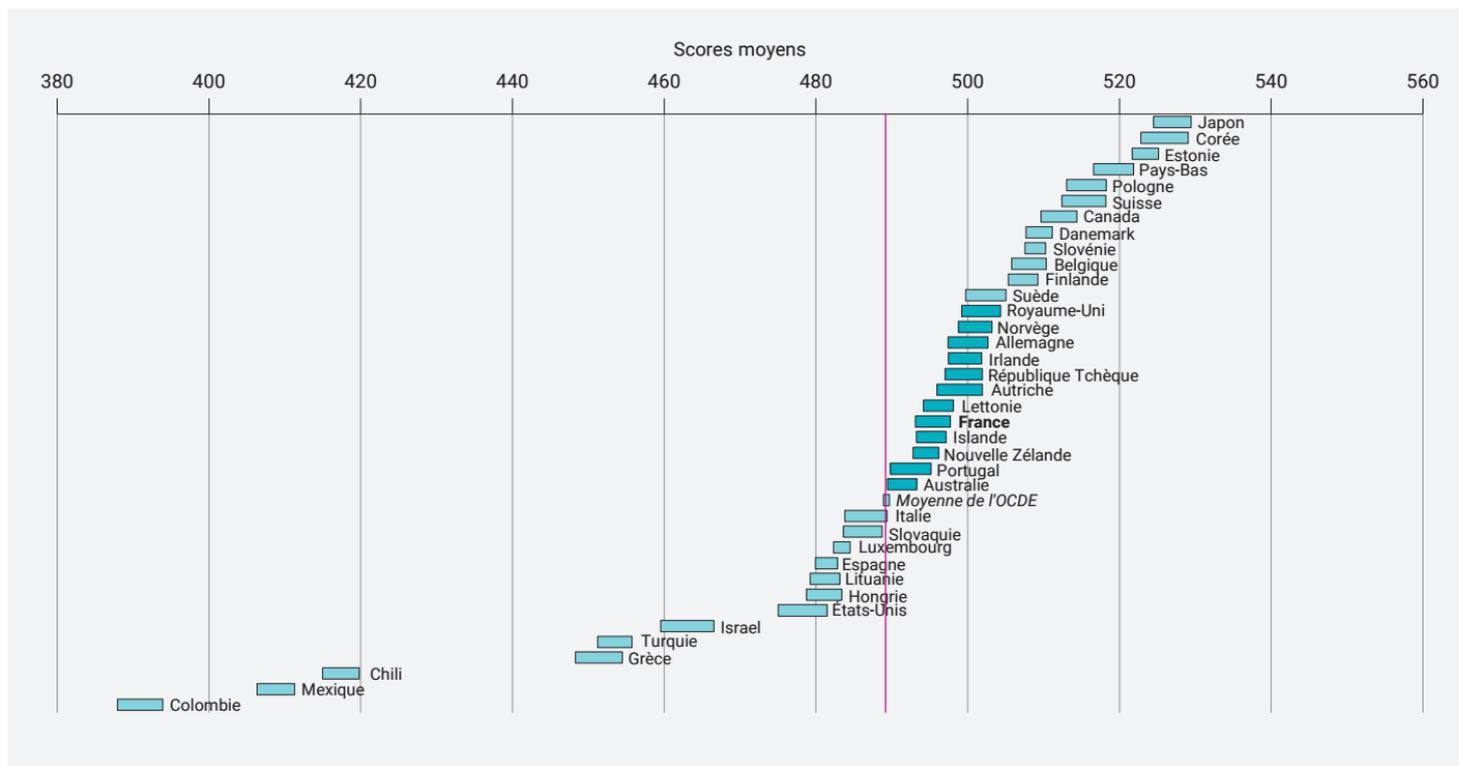
**Lecture** : en 2018, la moyenne de la France (493) se situe au dessus de celle de l'OCDE, mais n'est statistiquement pas différente des pays représentés avec des rectangles de la même couleur. La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage. Ainsi, le score de la France se situe, avec une probabilité de 95 %, entre 488 et 497. Les élèves de l'échantillon français sont situés sur la ligne de la France en fonction du score moyen de la classe fréquentée.  
**Source** : MENJ-DEPP, OCDE-PISA.

En mathématiques<sup>12</sup>, la France se situe dans la moyenne supérieure du tableau avec 495 points, à peine au-dessus des 489 points de la moyenne des pays de l'OCDE. Le pays de Pasteur a, là encore, connu un net décrochage de ses compétences mathématiques entre 2003 et 2012, passant de 511 à 495 points. Toujours en 2018, 21,3 % des élèves se situaient en dessous du niveau de compétences 2, contre 16 % en 2003, et 11 % aux niveaux 5 et 6, contre 15 % en 2003. Largement distancé par ses compétiteurs asiatiques, Japon (527 points), Corée du Sud (526 points), et d'Europe du Nord ou de l'Est, tels que l'Estonie (523 points), les Pays-Bas (519 points), la Pologne (516 points) et la Suisse (515 points), notre pays n'a pas de quoi pavoiser, comme l'illustre le graphique suivant :

<sup>11</sup> Note d'information n° 19.49, « PISA 2018 : stabilité des résultats en compréhension de l'écrit », DEPP, décembre 2019.

<sup>12</sup> Note d'information n° 19.50, « PISA 2018 : culture mathématique, culture scientifique et vie de l'élève », DEPP, décembre 2019.

► 1 Résultats des pays de l'OCDE sur l'échelle internationale de culture mathématique dans PISA 2018



**Lecture :** en 2018, la moyenne de la France (495) est supérieure à celle de l'OCDE mais n'est pas statistiquement différente de celle des pays représentés avec des rectangles de la même couleur. La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage. Ainsi, le score de la France se situe, avec une probabilité de 95 %, entre 491 et 500.

**Source :** MENJ-DEPP, OCDE-PISA.

S'agissant de la culture scientifique, les résultats de l'enquête sont plus stables, avec 496 points en 2006 et 493 en 2018. La répartition des élèves dans les groupes de niveaux n'a guère varié non plus : 20,5 % en dessous du niveau 2 et 7 % aux niveaux 5 et 6, contre une moyenne comparable de 21,9 % et 6,7 % dans les pays de l'OCDE. De la même manière que pour les mathématiques, les pays d'Europe du Nord et de l'Est, ainsi que les pays asiatiques, sont les meilleurs en termes de résultats.

Les enquêtes TIMMS (*Trends in international mathematics and science study*) 2019 d'évaluation du niveau en mathématiques et en sciences des élèves de CM1<sup>13</sup> et de 4<sup>e</sup><sup>14,15</sup>.

Avec un score de 485 points en mathématiques et 488 points en sciences, les élèves de CM1 français se situent en deçà de la moyenne européenne (527 et 522 points) et de celle des pays de l'OCDE (529 et 526 points). Cinq pays d'Asie se partagent en l'espèce, les meilleurs résultats en mathématiques : Singapour (625 points), Hong-Kong (602 points), la Corée du Sud (600 points), Taïwan (599 points) et le Japon (593 points). En sciences, les résultats sont sensiblement les mêmes, avec un score compris entre 558 et 595 points, les premiers pays

<sup>13</sup> Note d'information n°20.46, « TIMMS 2019- Évaluation internationale des élèves de CM1 en mathématiques et en sciences : les résultats de la France toujours en retrait », DEPP, décembre 2020.

<sup>14</sup> Note d'information n° 20.48, « TIMMS 2019 Sciences au niveau de la classe de quatrième, les résultats de la France en retrait à l'échelle internationale », DEPP, décembre 2020.

<sup>15</sup> Note d'information 20.47, « TIMMS 2019 Mathématiques au niveau de la classe de quatrième : des résultats inquiétants en France », DEPP, décembre 2020.

européens du classement étant la Russie (567 points) et la Finlande (555 points), la France récoltant une piteuse avant-dernière place, réussissant à dépasser le Chili uniquement.

En effet, les élèves français sont surreprésentés parmi ceux du quartile le plus faible : 45 % en mathématiques et 41 % en sciences. À l'inverse, ils ne sont que 13 % et 12 % à atteindre le meilleur quartile européen dans ces deux disciplines. En outre, quel que soit le décile d'élèves étudié, les français sont systématiquement en bas de classement par rapport à ceux des autres pays européens, au 24<sup>e</sup> rang précisément.

Ces chiffres sont à mettre en relation avec ceux, beaucoup plus lénifiants, du « bleu » budgétaire de la mission enseignement scolaire : selon ceux-ci, en 2020, 71,9 % des élèves ont une maîtrise satisfaisante ou de très bonnes connaissances en mathématiques à leur entrée en sixième (un taux qui monte à 83,9 % dans les établissements privés et redescend à 54 et 39,7 % en REP et REP+). Concrètement, les évaluations françaises ont amoindri leur degré d'exigence pour cacher la réalité de la baisse de niveau.

Si l'on réduit l'analyse à l'observation des différents niveaux des élèves, l'on peut s'apercevoir que seuls 3 % des élèves français atteignent un niveau avancé<sup>16</sup> et 21 % un niveau élevé, contre une moyenne européenne de 9 et 39 %, ainsi que le montre le tableau

► 4 Pourcentages d'élèves atteignant les niveaux TIMSS 2019

|                      | Avancé<br>(625) | Élevé<br>(550) | Intermédiaire<br>(475) | Bas<br>(400) |
|----------------------|-----------------|----------------|------------------------|--------------|
| <b>Mathématiques</b> |                 |                |                        |              |
| France               | 3 %             | 21 %           | 57 %                   | 85 %         |
| Europe               | 9 %             | 39 %           | 76 %                   | 94 %         |
| International        | 7 %             | 34 %           | 71 %                   | 92 %         |
| <b>Sciences</b>      |                 |                |                        |              |
| France               | 3 %             | 22 %           | 59 %                   | 86 %         |
| Europe               | 7 %             | 37 %           | 75 %                   | 94 %         |
| International        | 6 %             | 32 %           | 71 %                   | 92 %         |

**Lecture :** en mathématiques, en 2019, 85 % des élèves français atteignent au moins le niveau « bas » et 21 % des élèves français, au moins le niveau « élevé ».

**Champ pour la France :** élèves de CM1 scolarisés dans des établissements publics et privés sous contrat en France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

**Source :** IEA - MENJS-DEPP.

Les scores en sciences sont assez équitablement répartis, avec un appui sur les sciences de la vie (494 points), devant les sciences de la terre (488 points) et les sciences physiques (477 points). Les élèves français sont meilleurs en géométrie (498 points) que dans les domaines des nombres (480 points) et des données (476 points). Dans toutes les configurations, leur niveau est inférieur à ceux de leurs camarades européens.

Les résultats des élèves de quatrième ne sont guère plus encourageants et même qualifiés d'inquiétants par le ministère de l'Éducation Nationale. En sciences, la France obtient un résultat de 489 points, en dessous de la moyenne des pays de l'Union, à 515 points, juste devant la Roumanie (470) et le Chili (462). Les pays anglo-saxons, d'Europe du Nord et de l'Est, ainsi que les pays asiatiques, font toujours la course en tête avec un résultat compris entre 517 et 570 points. Ici aussi, seuls 3 % des élèves atteignent le niveau avancé et 22 % le

<sup>16</sup> L'enquête découpe le niveau des élèves en fonction de leur nombre de points, 625 pour atteindre un niveau avancé, 550 pour un niveau élevé, 475 pour un niveau intermédiaire, 400 pour un niveau bas.

niveau élevé, contre une moyenne européenne de 10 et 36 %. Le système français fait partie de ceux dont l'écart interdécile (200 points) est le plus faible : en nivelant pas le bas, il réussit à limiter la faiblesse du premier décile, mais pas à augmenter la force du dernier ; par cause de son égalitarisme, il n'est pas en mesure de former des élèves performants ni très performants. C'est dans les processus cognitifs « connaître » et « appliquer » que l'écart français, par rapport à son score global (- 7 et -8 points) est le plus important, contrairement au processus « raisonner » (+ 14 points), ce qui suggère un manque de rigueur plus que d'aptitudes.

En mathématiques, les résultats des élèves de quatrième sont proprement catastrophiques. Depuis 1995, le score de la France s'est effondré de 47 points, seuls 2 % des élèves réussissant désormais à atteindre le niveau avancé, contre 11 % des pays de l'UE et 50 % à Taïwan, Singapour et Corée du Sud. Il est à noter que 12 % des élèves n'atteignent pas le niveau bas, un chiffre qui a quadruplé depuis 1995. Tout comme pour le cas des sciences, on retrouve cette impossibilité à former des élèves performants, liée aux politiques publiques d'égalitarisme prises par les gouvernants successifs. Le score du 90<sup>e</sup> centile, c'est-à-dire en dessous duquel se situent 90% des élèves de 4<sup>e</sup>, n'est que de 570 points, soit 49 points en dessous de la moyenne internationale, alors que le score du 10<sup>e</sup> centile, 393 points, n'est que de 7 points en dessous de la moyenne internationale. Notons pourtant que le temps d'instruction en mathématiques en France est comparable à la moyenne UE/OCDE, 125 contre 124 heures.

#### L'enquête PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) d'évaluation internationale des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit<sup>17</sup>

Avec 511 points, la France se situe certes au-dessus de la moyenne internationale (500 points) mais largement en dessous de la moyenne européenne (541 points) et de l'OCDE (541 points). La Fédération de Russie (581), Singapour (575), Hong Kong (569), se partagent les meilleurs résultats. Le premier pays de l'Union européenne est l'Irlande (567), la France étant battue par tous les pays de l'Union, hormis Malte et la Belgique Francophone. Comme pour les autres enquêtes, les petits Français sont surreprésentés parmi les élèves du quartile moyen le plus faible (39, au lieu des 25 attendus). À l'inverse, seuls 12 % des élèves français, au lieu des 25 attendus, font partie du quart européen le plus performant. Quel que soit le décile d'élèves étudié, les Français sont toujours en dessous de la moyenne européenne, 6 % n'atteignent même pas un niveau de connaissance élémentaire de la langue (contre 4 % en moyenne européenne) quand seuls 4 % disposent d'une maîtrise avancée des compétences (contre 12 % en moyenne européenne).

Depuis 2001, le score moyen global de la France baisse tendanciellement pour passer de 525 points en 2001 à 511 en 2016. On peut donc affirmer avec certitude que le niveau d'aptitude à maîtriser leur langue des élèves français baisse. Pour les 20 pays ayant déjà participé à la première enquête en 2001, la tendance est haussière de 13 points. Parmi eux, onze obtiennent des scores en 2016 significativement supérieurs à ceux obtenus en 2001 ; sept ont des

---

<sup>17</sup> Note d'information 17.24, « PIRLS 2016 : évaluation internationale des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit », DEPP, décembre 2017.

performances inchangées et deux voient leurs scores baisser : les Pays-Bas (- 9 points) et la France (- 14 points).

Les deux sous-moyennes des élèves français, concernant les textes informatifs et narratifs, sont respectivement de 510 et 513 points, là encore très en deçà des performances européennes établies à 542 et 539 points. Pire, la comparaison sur quinze ans montre une baisse significative des performances (- 22 points) sur la compréhension des textes informatifs, ce qui n'est pas le cas pour les textes narratifs (- 6 points). On peut également noter une baisse déséquilibrée au détriment des processus cognitifs les plus complexes, mettant en évidence une force relative sur les processus les plus simples « Prélever et Inférer », et une faiblesse relative sur les processus les plus complexes « Interpréter et Apprécier », dont le score est catastrophiquement en baisse, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

#### 6. Évolution du score moyen de la France en fonction des processus de compréhension

| PIRLS | Prélever et Inférer      |                         |      |      | Interpréter et Apprécier |                         |      |      |
|-------|--------------------------|-------------------------|------|------|--------------------------|-------------------------|------|------|
|       | Score moyen de la France | Différence entre années |      |      | Score moyen de la France | Différence entre années |      |      |
|       |                          | 2011                    | 2006 | 2001 |                          | 2011                    | 2006 | 2001 |
| 2016  | 521                      | - 7                     | - 6  | - 8  | 501                      | - 10                    | - 14 | - 21 |
| 2011  | 528                      |                         | 1    | - 1  | 512                      |                         | - 4  | - 11 |
| 2006  | 527                      |                         |      | - 2  | 515                      |                         |      | - 7  |
| 2001  | 529                      |                         |      |      | 523                      |                         |      |      |

Lecture : en 2016, le score moyen de la France sur les processus de compréhension « Interpréter et Apprécier » est de 501. C'est 21 points de moins qu'en 2001.

**En gras** : la différence est significative.

Champ : métropole + Guadeloupe + Martinique.

Sources : IEA - MEN-DEPP

Réf. : Note d'information, n° 17.24 © DEPP

En dépit de cette sombre description de la situation, les heures d'enseignement de la langue en France (288 heures) sont supérieures à la moyenne européenne (236 heures). Les enseignants français affirment même aller au-delà et consacrent 330 heures à l'apprentissage de la langue, dont 165 heures à la lecture compréhension contre 146 heures dans les autres pays européens. Les enseignants de CM1 déclarent passer 19 % du temps de classe à l'enseignement de la lecture-compréhension et plus généralement 37 % à l'enseignement de la langue française. En moyenne, dans les autres pays de l'Union européenne, ces valeurs sont respectivement de 18 et 28 % pour la langue de chacun de ces pays.

### L'Estonie, un modèle éducatif agile, libre et performant

L'Estonie, petit pays de 1,3 millions d'habitants, le plus septentrional des États Baltes, a connu un important décollage économique depuis la chute de l'URSS et, à plus forte raison, depuis son intégration au sein de l'Union européenne. Le taux de chômage était de 5,5 % en 2021, proche du plein emploi, et ce grâce à une population bien formée dès le plus jeune âge.

Complètement à rebours du modèle français, le système estonien fait de l'autonomie et de la décentralisation des principes socles de ses politiques publiques d'éducation. Le ministère de l'Éducation se contente de fixer les grandes orientations de l'offre éducative, de ses principes de financement et de l'élaboration du système d'évaluation national. La majorité des écoles ne sont pas financées par l'État mais par les collectivités locales, ces dernières recevant, pour se faire, une subvention publique calculée sur le nombre d'élèves.

Les établissements scolaires sont très autonomes et 70 % des décisions sont prises en leur sein. Le directeur gère les ressources humaines, le budget, la pédagogie, le choix des programmes et du matériel et, dans une démarche contractualisée avec les municipalités compétentes, l'évaluation des professeurs. Pour les aider dans cette tâche, des « tests d'échantillonnage », sortes d'épreuves externes non certificatives, sont effectués dans l'ensemble du pays.

L'obligation scolaire, de 7 à 17 ans, se double d'une grande liberté de choix accordée aux parents, entre secteur public et secteur privé. L'enseignement de base (*põhiharidus*) s'étend sur 9 années, de 7 à 15 ans et regroupe l'enseignement primaire et une partie de l'enseignement secondaire, cette période ayant vocation à apporter un tronc commun général, comprenant une part de matières classiques et une part de matières plus professionnalisantes.

Deuxième différence notable avec le système hexagonal, la journée d'un élève s'arrête, en général, vers 15h, après quoi celui-ci a accès à différents types d'activités extra-scolaires, du soutien pédagogique, du sport ou de la culture.

À l'issue du premier cycle, les jeunes estoniens peuvent s'orienter vers un lycée généraliste, le *gümnaasium* (pour 70 % d'entre eux), ou dans un établissement de formation professionnelle, le *kutseõppeasutus* (pour 26 % d'entre eux), plaçant ainsi la liberté de choix de l'individu au cœur du système éducatif.

Conséquence de taille, les résultats du pays aux test internationaux sont excellents : 523 points aux enquêtes PISA 2018 en compréhension de l'écrit et en mathématiques (la 1<sup>ère</sup> et la 6<sup>e</sup> place du classement, juste derrière les pays asiatiques).

# Conclusion

L'observation de l'état de l'éducation nationale française appelle plusieurs constats. Le premier est que, malgré une dépense intérieure d'éducation de 160,6 Mds€, soit 7 % du PIB, et un budget dédié de l'État de 76 Mds€, le système scolaire ne réussit pas à former les élites dignes d'une grande nation. Depuis 1980, les dépenses allouées à celui-ci n'ont pourtant jamais cessé d'augmenter : + 1,5 par an en euros constants de manière générale, + 1,8 % dans le 1<sup>er</sup> degré, + 1,2 % dans le second degré et + 0,7 % dans l'enseignement supérieur.

Deuxième constat, avec 92 % de dépenses de personnel, l'enseignement public n'est pas efficient. Il est notable de constater un surcoût moyen par élève dans l'enseignement public par rapport à l'enseignement privé, de 2 879 € dans le 1<sup>er</sup> degré et 2 883 € dans le second degré. Rigide et empêtré dans les carcans du rectorat, le système scolaire ne laisse que très peu de marges de manœuvre aux chefs d'établissements, qui ne maîtrisent ni le recrutement, ni l'emploi du temps, ni la gestion des carrières des enseignants.

La France n'est certes pas le pays qui dépense le plus en la matière (5,2 % du PIB), mais elle se situe au-delà de la moyenne des membres de l'OCDE (4,9 % du PIB) et de l'Union européenne (4,4 % du PIB), ce qui appelle à un troisième constat : malgré les sommes investies, le niveau des élèves français baisse et demeure globalement en retrait des performances des autres pays, mesurées par les grandes enquêtes internationales PISA, PIRLS et TIMMS.

À partir d'un certain seuil de dépenses, un surcroît d'investissement dans l'éducation n'apporte pas d'amélioration dans les résultats des élèves. La différence de taille de classe, par exemple, ne joue que pour 12 % sur l'amélioration des capacités de compréhension des élèves.

Aussi est-il possible de recommander un certain nombre de mesures susceptibles d'être efficaces indépendamment les unes des autres.

Premièrement, instaurer un chèque éducation d'une valeur forfaitaire égale au coût marginal moyen d'un élève selon son niveau d'avancée dans le système scolaire, que les parents pourraient choisir de donner à une école publique ou privée. Ce système, qui aurait le mérite d'introduire une saine concurrence dans l'éducation sans toucher à sa mission de service public, nécessiterait toutefois de réformer le statut des enseignants.

Deuxièmement, faute d'une réforme aussi ambitieuse, il est possible de s'efforcer de desserrer l'étau qui étouffe l'initiative dans l'enseignement, en donnant aux chefs d'établissements le pouvoir de recruter et former les enseignants, ainsi que la possibilité de leur allouer une partie variable de leur rémunération calquée sur leur performance.

Troisièmement, soit le statut des enseignants doit être flexibilisé, soit le recrutement de ceux-ci doit être limité aux contractuels mieux payés mais effectuant plus d'heures de cours.

Quatrièmement, la pédagogie doit être intégralement réformée avec notamment un recours accru à la méthode syllabique en Français ou de la chronologie en Histoire. Les notes doivent faire leur retour à l'école primaire ainsi que les groupes de niveau et les distinctions aux bons élèves. Il s'agit d'instiller une véritable culture de l'effort aux élèves français et de la diffuser dans tout le système scolaire.