

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Une organisation en décalage  
avec les besoins de l'élève

Rapport public thématique

Mai 2025



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes</b> .....	<b>5</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>9</b>
<b>Récapitulatif des recommandations</b> .....	<b>17</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>19</b>
<b>Chapitre I Des ambitions difficiles à concrétiser</b> .....	<b>25</b>
I - Un système éducatif en situation d'échec .....	25
A - Un niveau des élèves inacceptable .....	26
B - Une méconnaissance de la dépense réelle .....	29
II - Une organisation en décalage avec les besoins de l'enfant .....	33
A - Une organisation de la semaine en inadéquation avec les intérêts de l'enfant .....	34
B - La nécessité de favoriser un service de l'éducation de qualité au bénéfice des élèves .....	36
III - Des inégalités qui s'aggravent .....	38
A - Des inégalités liées au genre plus marquées que chez nos voisins européens .....	38
B - Une école qui amplifie le déterminisme social .....	39
C - Des disparités territoriales multi-facteurs .....	42
<b>Chapitre II Une gouvernance à adapter aux défis de demain</b> .....	<b>47</b>
I - Une gouvernance et un pilotage des écoles à reformer .....	47
A - Une gouvernance des écoles inaboutie .....	48
B - Une mise en réseau des écoles qui doit s'adapter à la baisse des effectifs .....	52
C - Évaluer et systématiser les projets d'écoles pour anticiper les évolutions à venir .....	55
II - Une politique qui doit être mieux concertée avec les collectivités .....	60
A - Un travail de concertation avec les élus à poursuivre .....	60
B - Mieux articuler les politiques publiques et assurer la cohérence des financements .....	62

III - Mieux associer la communauté éducative et l'ensemble des partenaires.....	66
A - Renforcer le temps consacré aux projets pédagogiques et à la formation.....	66
B - Un nécessaire renforcement de la place des parents dans la communauté éducative.....	69
C - Mieux associer l'école privée sous contrat aux objectifs de mixité sociale.....	70
D - S'assurer de la continuité pédagogique avec le collège.....	71
<b>Chapitre III La baisse attendue des effectifs : une opportunité pour redéfinir l'école en fonction du bien-être des élèves.....</b>	<b>75</b>
I - Centrer les démarches innovantes sur le bien-être de l'élève.....	76
A - Le bien-être des élèves : un facteur d'épanouissement mais aussi de réussite scolaire.....	76
B - Mettre en cohérence les activités scolaires, périscolaires et extrascolaires en tenant compte des besoins globaux de l'enfant.....	77
II - Mieux tirer parti du numérique dans la pédagogie.....	81
A - Un équipement numérique trop souvent inadapté aux besoins pédagogiques.....	81
B - Mettre le numérique au service des apprentissages, mais en tenant compte des capacités des enfants et en définissant des limites.....	86
III - Intégrer le défi de la transition écologique.....	88
A - Des risques de grande ampleur qui concernent la moitié des écoles.....	88
B - De nécessaires efforts pour quantifier les besoins et pour programmer les chantiers.....	90
C - Faire de la transition écologique un levier de transformation de l'école en faveur du bien-être des élèves.....	94
<b>Liste des abréviations.....</b>	<b>99</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>101</b>

Cliquez ici pour taper du texte.

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres<sup>1</sup> thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

\*

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

L'enquête a été pilotée par une formation inter-juridictions (FIJ). Elle a associé la Cour des comptes et douze Chambres régionales des comptes : Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion, Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Polynésie Française et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Au plan national, l'enquête a concerné les principales directions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), direction des affaires financières (DAF), direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)), ainsi que la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour le ministère de l'intérieur.

Au niveau local, un large échantillon a été sélectionné privilégiant une approche par territoires avec des contrôles conduits par les chambres régionales et territoriales des comptes. Parallèlement, des entretiens ont été organisés avec les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENSUR), des directeurs d'école, des enseignants, des parents d'élèves et des élus à travers des déplacements dans les académies de Lyon, Bordeaux et Nantes.

Des échanges ont également eu lieu avec les principales associations d'élus : Association des maires de France, France urbaine, Intercommunalité de France, Association des maires ruraux de France. Un entretien a été organisé avec le secrétariat général de l'enseignement catholique.

Cette enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur l'organisation de l'école dans une vingtaine de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) par le biais de questionnaires.

La contradiction a été réalisée avec l'ensemble des acteurs concernés par cette politique. Seul le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas répondu à la date du délibéré, le 13 janvier 2025, en dépit des délais accordés.

\*

\*\*

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 13 février 2025 par la formation interjuridictions présidée par M. Meddah, président de la troisième chambre, et composée de Mme Latournerie-Willems, conseillère maître, Mme François, conseillère référendaire, MM. Le Mercier, Strassel, présidents de chambre régionale des comptes, M. Luprich, vice-président de chambre régionale des comptes, Mm Pistone, présidente de section de chambre régionale des comptes, MM. Daurenjou, Le Gall, Roquelet, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Volle, M. Brameret premiers conseillers de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Advielle, conseiller maître, et, en tant que rapporteurs, M. Montarnal, conseiller maître, Mme Renault, auditrice, M. Larrourou, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Jamain vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Rousselot, conseiller maître. Mme Beck, stagiaire, a également apporté son concours à l'enquête.

Il a été examiné, le 4 mars 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme. Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

\*

\*\*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ils sont diffusés par La Documentation Française.



## Synthèse

Le renforcement du capital humain est une des principales priorités de politique structurelle recommandée par l'OCDE. L'expérience montre que l'éducation des enfants joue un rôle fondamental pour le développement des compétences futures dans un monde en constante évolution. Un environnement et un accueil de qualité sont des éléments indispensables pour favoriser la réussite scolaire de tous, en particulier ceux issus de milieux moins privilégiés. Or, pour améliorer ses performances, notre système scolaire doit réexaminer son organisation actuellement en décalage avec les besoins de l'enfant, renforcer l'attractivité de la fonction d'enseignant et adapter la gouvernance des écoles pour un management de qualité.

### **Un système éducatif en situation d'échec, des inégalités qui s'aggravent**

L'échec scolaire constitue une des principales causes d'inefficacité pour les systèmes éducatifs. Le risque de quitter l'école prématurément, de ne pas pouvoir accéder aux filières qualifiantes ou d'y accéder dans de mauvaises conditions constitue un coût élevé, pour l'élève lui-même en obérant ses perspectives d'emploi, mais aussi pour la société qui a besoin d'une population active instruite pour stimuler l'innovation et la croissance économique à long terme.

Or, en dépit d'une augmentation constante ces dix dernières années de la dépense consacrée à l'école primaire, le niveau des élèves a suivi une tendance inverse. Le déclin des performances scolaires des élèves, notamment vis-à-vis de nos voisins européens s'accompagne d'une incapacité de la politique éducative à résorber les fortes disparités de niveau, en particulier la proportion d'élèves qui sont en difficulté majeure.

Les évaluations internationales portant sur le niveau des élèves de CM1 permettent à la fois d'observer l'évolution du niveau de élèves dans le temps et de classer la France par rapport aux autres pays. Ainsi, en mathématiques, la France est classée dernière des 21 pays de l'UE ayant participé à l'enquête. En français, la situation n'est guère plus satisfaisante : après une baisse continue depuis 2001, les performances des élèves ont stagné entre 2016 et 2021, dates des dernières études, et notre pays reste à l'antépénultième place des 18 pays de l'UE ayant participé à ces évaluations.

Ces classements s'accompagnent, par ailleurs, d'un étiolement de la part des très bons élèves, part qui est très largement en-deçà des moyennes européennes<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la difficulté scolaire est fortement liée à la position sociale. Ainsi, le groupe rassemblant les 20 % d'élèves les plus en difficulté aux évaluations nationales de sixième comprend 40 % des élèves avec l'indice de positionnement social le plus bas, contre seulement 6 % des élèves d'indice le plus élevé.

Enfin, l'écart de performance en français entre filles et garçons est significativement plus élevé en France que dans le reste de l'Union européenne. Ces constats sont d'autant plus paradoxaux que les élèves français passent, en moyenne, plus d'heures à apprendre les fondamentaux que dans d'autres pays européens.

### **Une organisation en décalage avec les besoins de l'enfant**

L'ensemble des professionnels et des experts s'accorde à reconnaître le rôle majeur que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants jouent dans le développement cognitif et émotionnel, l'apprentissage et le bien-être de la petite enfance. Les enfants qui bénéficient d'un enseignement structuré et de qualité, dès le plus jeune âge, sont les plus susceptibles d'avoir de bons résultats scolaires par la suite. Ce constat, scientifiquement établi, devrait par nature être universel. Il se vérifie moins, cependant, chez les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés, qui, trop souvent, ne bénéficient pas de toutes les possibilités de développement de leurs capacités dans le cadre strictement familial.

---

<sup>2</sup> En 2023, 2,5 % des élèves français avaient un niveau jugé « avancé » en mathématiques par l'étude Timss, soit moins que la moyenne de l'OCDE de 11,5 %, tandis que 43,7 % avaient un niveau jugé « bas » (contre 27 % en moyenne OCDE).

Or, en dépit des efforts consentis ces dernières années, notamment à travers le dédoublement des classes pour certains publics dits prioritaires, la France dépense moins que les autres pays dans l'enseignement élémentaire. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, on observe ainsi une contribution moindre de l'État (1,3 % du PIB contre 1,5 % en 2020) à l'inverse de la ressource affectée pour l'enseignement secondaire (2,6 % contre 2,0 %).

De même, la nécessité de développer l'attractivité du métier d'enseignant dans le premier degré est aujourd'hui reconnue par tous les acteurs. La qualité de l'enseignement est de loin le premier levier qui peut influencer sur la réussite et l'épanouissement à long terme d'un élève.

Or, comme dans de nombreux pays, la France est confrontée à d'importantes difficultés pour fidéliser ces professionnels et pourvoir l'ensemble des postes nécessaires. C'est notamment le cas dans certaines zones géographiques, ce qui pose un problème d'équité vis-à-vis des enfants scolarisés et devrait amener à la mise en place d'actions supplémentaires, aujourd'hui indispensables, pour réduire les inégalités territoriales.

Enfin, se pose avec acuité l'organisation du temps scolaire. Elle n'apparaît pas prioritairement conçue en fonction des élèves. Les rythmes d'apprentissage sont hétérogènes et variables au cours de l'année. Pour reprendre les termes d'un rapport de janvier 2010<sup>3</sup> de l'académie nationale de médecine, « *l'aménagement du temps scolaire en France n'est pas en cohérence avec ces connaissances de la chronobiologie de l'enfant et cela à tous les niveaux de l'organisation, journée, semaine ou année scolaire* », soulignant, notamment, « *le rôle néfaste de la semaine dite de 4 jours sur la vigilance et les performances des enfants les deux premiers jours de la semaine liées à une désynchronisation liée au week-end prolongé* ».

Or, l'organisation basée sur la semaine de quatre jours est progressivement et à nouveau devenue la règle largement majoritaire depuis 2017, annulant de fait la réforme des rythmes scolaires de 2014 au bénéfice du bien-être des enfants.

---

<sup>3</sup> Yvan Touitou, Pierre Bégué, *Aménagement du temps scolaire et santé de l'enfant, bulletin de l'académie nationale de médecine.*, 2010, 194, no 1, 107-122, séance du 19 janvier 2010.

### Une dépense mal évaluée qui ne cesse de croître

La baisse du nombre d'élèves s'accompagne, paradoxalement, d'une augmentation continue de la dépense, publique comme privée, consacrée à l'enseignement du premier degré.

Le premier de ces financeurs est naturellement l'État, qui a consacré 20,1 Md€ à l'école primaire en 2022<sup>4</sup>, principalement en dépenses de personnels (notamment pour les enseignants et les accompagnants d'élèves en situation de handicap) auxquels s'ajoutent 8,9 Md€ en pensions de retraites. L'effort financier des collectivités territoriales est comparable à celui de l'État hors pensions : 19 Md€ en 2022. La part des ménages et des acteurs privés s'élève à environ 3 Md€, notamment à travers les frais de scolarité et de cantine. Enfin, d'autres administrations ont contribué à hauteur de 1 Md€, principalement par l'octroi d'allocations familiales. La dépense totale à destination de l'école primaire est donc estimée à 52 Md€ en 2022, soit 2 % du PIB français, ce qui représente 29 % de la dépense nationale d'éducation évaluée à 180,1 Md€ (comprenant l'enseignement supérieur et la formation continue).

Ce chiffrage reste néanmoins une estimation. En effet, si la ventilation minutieuse de la dépense de l'État est imposée par la loi, isoler et mesurer exactement celles des collectivités et des ménages est difficilement réalisable en l'état. Malgré la rigueur méthodologique éprouvée de l'outil statistique, la dépense nationale à destination de l'école primaire est ainsi vraisemblablement sous-estimée, notamment s'agissant des collectivités territoriales.

Les analyses menées par les juridictions financières sur les collectivités ont, en effet, révélé d'importantes disparités dans la dépense scolaire, difficilement traçable en l'état des maquettes budgétaires. En outre, les travaux de construction et de rénovation d'écoles sont des investissements très importants pour les plus petites communes, impactant leur budget souvent pour plusieurs années. Ainsi, en 2022, les collectivités ont investi 8,4 Md€ dans les établissements scolaires publics, dont 3,6 Md€ pour les écoles du premier degré, ce qui représente environ 15 % des dépenses d'équipement du secteur local.

---

<sup>4</sup> Les chiffres provisoires de la dépense d'éducation 2023 donnent une dépense totale de 55,1 Md€ (21,9 Md€ pour l'État auxquels s'ajoutent 8,8 Md€ de pensions, 20,6 Md€ pour les collectivités, 0,8 Md€ pour les autres administrations et 2,9 Md€ pour les ménages).

### **Un système éducatif trop centralisé qui n'intègre pas suffisamment tous les acteurs**

La continuité de l'action éducative, qui doit comprendre la totalité du temps de l'enfant, est aujourd'hui un facteur de réussite scolaire, de réduction des inégalités et de meilleure intégration dans la société. Pour être efficace, cette politique se doit de favoriser l'intégration de tous les acteurs, État, collectivités territoriales, familles et parents d'élèves mais aussi d'autres entités publiques ou entreprises.

Le rôle déterminant des enseignants dans l'amélioration des possibilités d'apprentissage des élèves est mal encadré. Leur formation initiale fait régulièrement l'objet de réformes sans que chacune d'entre elles donne lieu à une évaluation. Surtout, elle n'a pas vocation à répondre à toutes les exigences futures. Il importe donc que ces personnels, qui sont confrontés aux évolutions très rapides de la société et des attentes vis-à-vis du système éducatif, puissent bénéficier d'une offre de formation continue étendue et diversifiée.

De même, en matière de gouvernance des écoles, les leviers d'actions portent, à la fois, sur le rôle et le statut du directeur d'école et les missions qui pourraient lui être confiées. La diversité des situations à travers un système de décharge, aujourd'hui obsolète, limite fortement, la capacité d'action du directeur en matière de pilotage éducatif.

Créer un statut de directeur, ou à défaut généraliser une décharge totale, permettrait de clarifier le positionnement de ce dernier vis-à-vis de l'équipe pédagogique, de lui donner les leviers nécessaires pour piloter le projet pédagogique ou encore de renforcer son rôle auprès des partenaires extérieurs.

Pour faire sens, cette évolution doit s'accompagner d'un projet d'école qui tienne compte des spécificités locales et de la diversité des territoires. Il doit être assorti, dès le stade de son élaboration, des modalités d'évaluation permettant un dialogue structuré avec les autorités académiques, pouvant aller jusqu'à prendre la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens négocié avec les directeurs d'écoles, pour les écoles les plus importantes. Il convient, en effet, de rechercher une différenciation du fonctionnement des écoles au service de la réussite des élèves. Ce dialogue, qui pourra s'appuyer sur la démarche engagée par le conseil d'évaluation de l'école, donnerait aux écoles la possibilité de mieux évaluer leurs forces et leurs faiblesses et, ainsi, accroître les marges de manœuvre à l'échelon local.

Enfin, la nécessité de renforcer les liens entre les services en charge de l'éducation nationale et les autres acteurs, dont, au premier chef, les collectivités territoriales est aujourd'hui une évidence partagée. En effet, la stabilité et la visibilité constituent des éléments clés pour permettre de mieux faire face aux enjeux de moyen et de long termes de l'école primaire, au premier rang desquels figurent l'évolution du bâti scolaire (sécurité, bien-être des élèves, transition écologique, adaptation thermique, etc.), la gestion des ressources humaines (recrutement d'accompagnants sur le temps périscolaire) et le suivi du budget (organisation de la restauration scolaire ou du transport scolaire par exemple).

### **De l'impérieuse nécessité de repenser le modèle actuel de l'école et d'intégrer les défis du futur**

La diminution attendue des effectifs scolarisés doit permettre de repenser le modèle actuel de l'école. À bien des égards, cette baisse démographique constitue un enjeu tout aussi décisif que l'avait été le phénomène inverse au cours des précédentes décennies, au moment de la massification de l'enseignement à ses différents échelons de formation.

Toutefois, le reflux de la population scolaire exige de repenser les objectifs de l'école afin que la baisse des effectifs devienne un levier d'amélioration au service du bien-être des élèves.

Pour ce faire, trois défis majeurs doivent être relevés.

Le premier enjeu que l'école doit relever est de mettre le bien-être des élèves au centre des initiatives innovantes, en assurant une plus forte cohérence entre activités scolaires, périscolaires et extrascolaires et en prenant davantage en compte les besoins globaux de l'enfant. Comme le rappellent les études de l'OCDE, ainsi que les résultats de la recherche tant en neurosciences qu'en économie, un environnement éducatif de qualité peut donner un meilleur départ à tous les enfants, et en particulier à ceux issus de milieux moins privilégiés, en favorisant leur développement.

Le deuxième enjeu que l'école doit relever est de tirer parti des opportunités qu'offrent les outils numériques pour les mettre au service de la pédagogie et ainsi améliorer l'efficacité des enseignements. Cette démarche doit, néanmoins, tenir compte des capacités des enfants et définir des limites d'utilisation liées à leur développement physique et psychique.

Plusieurs défis sont, à ce titre, identifiés : renforcer la coopération des acteurs de l'éducation autour de projets pédagogiques mobilisant le numérique là où il est pertinent, assurer l'acquisition des compétences numériques tout au long du parcours scolaire, permettre aux élèves de devenir des citoyens éclairés, mettre le numérique au service de l'école inclusive, accompagner les enseignants dans le numérique éducatif, mieux former les équipes éducatives, développer la robustesse, la sécurité, l'accessibilité, la qualité et l'écoresponsabilité des outils informatiques.

Enfin, le troisième enjeu de l'école de demain est la transition écologique qui, au regard des besoins massifs en termes d'adaptation des locaux scolaires, pose des questions de coordination des responsabilités, de quantification des besoins et des financements, mais qui surtout constitue une perspective pour reconsidérer l'école comme un lieu de vie favorable au bien-être des élèves.

Repenser l'école dans un contexte de baisse des effectifs, c'est, en effet, permettre aux enfants de mieux s'épanouir dans leur environnement en veillant à faire de ces bâtiments des lieux d'éveil (qualité des espaces de vie, école inclusive, accessibilité, sanitaires, etc.) où chacun doit prendre conscience des enjeux environnementaux qui peuvent servir de pédagogie (sobriété énergétique, origine des matériaux, gestion des déchets, cantines comme lieu d'apprentissage, etc.).

Le but est également d'assurer une plus grande polyvalence des usages des espaces scolaires, compte tenu des investissements très importants à venir, tout en veillant à ce que les espaces ludiques, comme la cour d'école, puissent devenir pour l'enfant des lieux d'épanouissement, d'apprentissage et d'ouverture à l'autre.

À travers ces défis, il s'agit bien pour notre pays de placer l'élève au centre des ambitions collectives. L'urgence commande que les recommandations des juridictions financières puissent être mises en œuvre rapidement.



## Récapitulatif des recommandations

Au terme de leur enquête, les juridictions financières formulent les six recommandations suivantes qui s'articulent autour de trois axes complémentaires :

### **Du recrutement et de la formation des enseignants et des usages pédagogiques :**

1. Proposer dans une des académies présentant de fortes difficultés de recrutement de professeurs, la possibilité de prévoir une affectation, à l'issue du concours, par département et instaurer des règles facilitant, *in fine*, la mobilité géographique (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
5. Renforcer la formation initiale et continue des enseignants, notamment pour favoriser, notamment, une meilleure intégration du numérique comme outil au service de la pédagogie (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
6. Assurer une progressivité de l'usage du numérique éducatif afin de prendre en compte les facteurs de développement et de bien-être de l'enfant (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

### **De la gouvernance interne des écoles et du statut des directrices et directeurs d'écoles :**

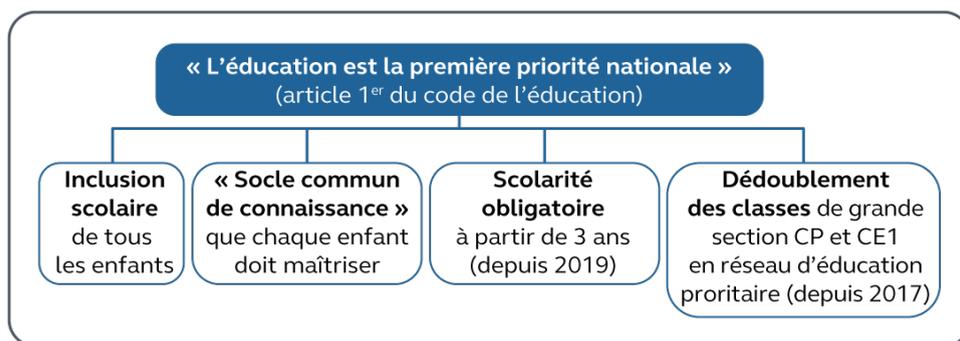
2. En liaison avec une refonte de la gouvernance des écoles, engager la réforme du statut de directeur d'école en généralisant progressivement la fonction de directeur à temps complet en commençant par les écoles regroupées (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, associations d'élus municipaux*).

**De la nécessité de mieux associer les collectivités territoriales  
à la politique éducative :**

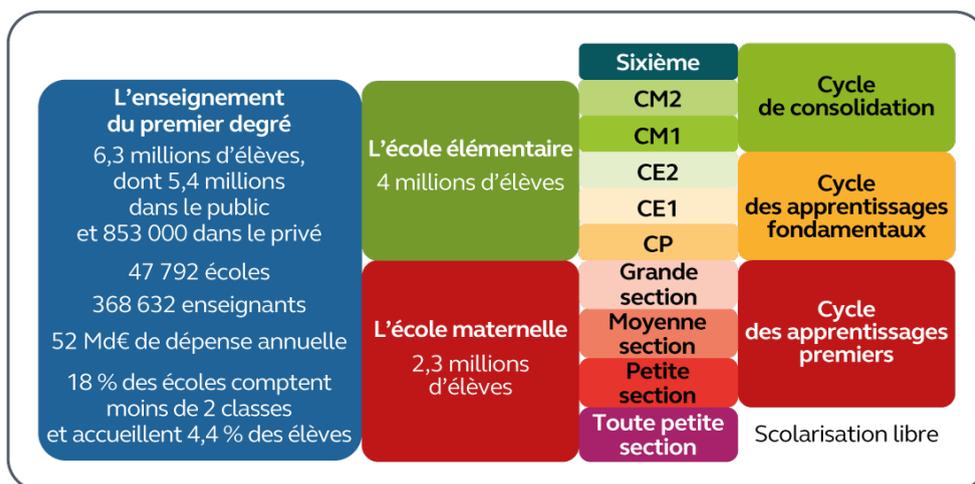
4. Établir des conventions triennales entre les élus concernés et les services de l'éducation nationale permettant d'objectiver la politique éducative du territoire (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'intérieur, associations d'élus municipaux*).
3. Systématiser les regroupements pédagogiques ou les regroupements d'écoles dans les territoires confrontés à une baisse des effectifs (*ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, associations d'élus municipaux*).

# Introduction

Schéma n° 1 : l'école primaire en quelques faits



Source : Cour des comptes

Schéma n° 2 : l'organisation de l'école primaire<sup>5</sup>

Source : Cour des comptes sur la base des données du MEN (RERS 2024)

Comme dans tous les pays de l' Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le système éducatif français est confronté à de nombreux défis alors même que sa gouvernance reste toujours très centralisée, à l'inverse de son financement qui fait intervenir de multiples acteurs au premier rang desquels les collectivités territoriales, partenaires historiques de l'éducation nationale pour l'enseignement primaire et dont la contribution ne cesse de croître ces dernières années.

Chacun s'accorde sur la nécessité d'assurer une plus grande égalité des chances et une éducation de qualité. Pourtant, ces objectifs ambitieux peinent à se réaliser alors même que la dépense d'éducation progresse sensiblement. Or, il est manifeste qu'un système éducatif performant et équitable est source de qualité de vie et de bien-être dans la société. Il permet une meilleure agilité de la population face à la multiplicité des changements et défis à venir, tels que la transformation numérique ou la transition climatique.

Ce service public a bénéficié ces dernières années de moyens supplémentaires. Cette évolution montre la priorité (qualifiée de première

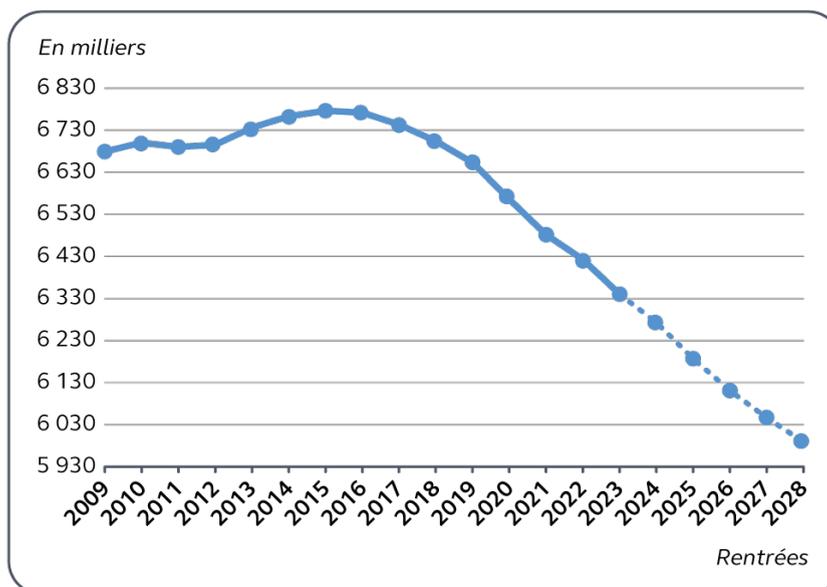
<sup>5</sup> *Stricto sensu*, une « école primaire » est une structure rassemblant une école maternelle et une école élémentaire. Par simplicité, ce rapport désigne sous le vocable d'« école primaire » l'enseignement du premier degré.

priorité nationale) donnée, par les pouvoirs publics, à cette politique et des objectifs très ambitieux qui lui sont assignés.

Le code de l'éducation précise, ainsi, que ce service contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il doit par ailleurs veiller à la scolarisation de tous les enfants sans aucune distinction et à la mixité sociale des publics. Cette politique éducative est confrontée à une situation démographique profonde et durable.

L'école du premier degré a ainsi accueilli 6,3 millions d'élèves à la rentrée 2024 (contre 7,1 millions à la rentrée 1972), en baisse de 66 900 élèves après une diminution de 82 900 élèves observée entre les rentrées 2022 et 2023. Cette baisse devrait se poursuivre aux rentrées suivantes, pour atteindre un effectif prévisionnel de 5 993 100 élèves à la rentrée 2028, soit environ 350 000 élèves de moins qu'à la rentrée 2023.

**Graphique n° 1 : évolution prévisionnelle des effectifs du premier degré**



Source : DEPP – mars 2023

La baisse des effectifs pour les rentrées 2024 à 2028 concernera à la fois le niveau préélémentaire et le niveau élémentaire, que ce soit dans le secteur public ou privé sous contrat.

A la situation démographique, s'ajoute une baisse du niveau des élèves. Ainsi, le niveau des élèves français stagne après un déclin régulier depuis 2001<sup>6</sup>, et la France reste à l'antépénultième place au classement des pays européens. Les performances individuelles sont très hétérogènes et fortement liées aux inégalités sociales, tout au long de la scolarité. À la fin du premier degré, une forte corrélation est ainsi observée entre le score moyen aux évaluations d'entrée de 6<sup>ème</sup> et l'indice de position sociale des parents.

Ce déterminisme social semble être un facteur constitutif du système éducatif français actuel et tend à montrer que les efforts pour réduire ces inégalités de performance doivent être consentis le plus tôt possible dans

<sup>6</sup> L'étude Pirls, pour *Progress in International Reading Literacy Study*, mesure tous les cinq ans les performances en compréhension de l'écrit des élèves en fin de CM1. Les derniers résultats de cette étude portent sur des données datant de 2021.

la scolarité des élèves (préélémentaire), voire dans la petite enfance. La France reste le pays de l'OCDE où les compétences à 15 ans sont le plus liées au milieu social.

La baisse des résultats continue alors même que le nombre moyen d'élèves par classe se réduit depuis 2017, en partie en lien avec le dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire. Il s'établit à 20,9 par classe d'élémentaire à la rentrée 2024, soit 2,6 élèves de moins par classe qu'à la rentrée 2015, et 21,5 élèves par classe de maternelle, soit trois de moins qu'en 2015.

Ainsi, trois phénomènes s'entrelacent et progressent ensemble : la diminution constante du nombre d'élèves, une dépense croissante en faveur de la politique scolaire et, depuis plusieurs années, une baisse du niveau des élèves, révélée notamment par les études internationales menées depuis le début des années 2000.

Face à cette situation paradoxale et inquiétante (I), les juridictions financières ont souhaité comprendre si l'État et les collectivités locales, par les orientations retenues, les réformes mises en œuvre et les moyens consacrés, agissent individuellement et/ou conjointement et efficacement (II) de manière à permettre à l'école du premier degré de relever les multiples défis auxquels elle est confrontée, notamment au regard des enjeux transverses, actuels et futurs : transitions démographique, écologique et numérique, attractivité, réussite éducative de tous, inclusion et réduction des inégalités (III).

Le premier et le troisième chapitre s'attachent à décrire le système scolaire pris dans sa globalité alors que le deuxième chapitre s'attache à proposer les conditions d'une meilleure gouvernance s'agissant de l'enseignement public.

L'implication croissante dans le domaine éducatif des différents partenaires (État, collectivités, communauté éducative, parents, associations) doit amener les pouvoirs publics à proposer des solutions innovantes permettant à chacun de participer à la définition de projets éducatifs et à leur conception avec pour objectif de permettre une meilleure efficacité de cette politique publique tout en réexaminant l'organisation des rythmes scolaires aujourd'hui en décalage avec les besoins de l'enfant. C'est l'objectif de ce rapport à travers ses recommandations.



# Chapitre I

## Des ambitions difficiles à concrétiser

En dépit d'une augmentation constante ces dix dernières années de la dépense consacrée à l'école primaire, le niveau des élèves a suivi une tendance inverse. Les évaluations internationales classent ainsi la France parmi les derniers pays européens en termes d'acquis fondamentaux pour les élèves. Par ailleurs, notre système scolaire est marqué par une forte corrélation entre la performance des élèves et la position sociale de leurs parents alors que les différences de résultat, notamment en mathématiques, entre filles et garçons continuent de se creuser, comme les inégalités.

Ces constats doivent être mis en regard d'une organisation du temps scolaires, majoritairement basé sur la semaine dite de quatre jours, pourtant néfaste pour le rythme biologique des enfants, et d'un manque d'attractivité de la profession d'enseignant particulièrement dans certaines zones géographiques, notamment la région parisienne.

### I - Un système éducatif en situation d'échec

L'échec scolaire constitue une des principales sources d'inefficacité pour les systèmes éducatifs. Le risque de quitter l'école prématurément, de ne pas pouvoir accéder à l'enseignement supérieur ou d'y accéder dans de mauvaises conditions, est généralement lié au manque de fluidité des parcours (redoublements, décrochage scolaire, connaissances insuffisantes). Il constitue un coût élevé, pour l'élève lui-même en obérant ses perspectives d'emploi, mais aussi pour la société dans la mesure où la présence d'une population active instruite est considérée comme un facteur déterminant pour stimuler l'innovation et la croissance économique à long terme.

## A - Un niveau des élèves inacceptable

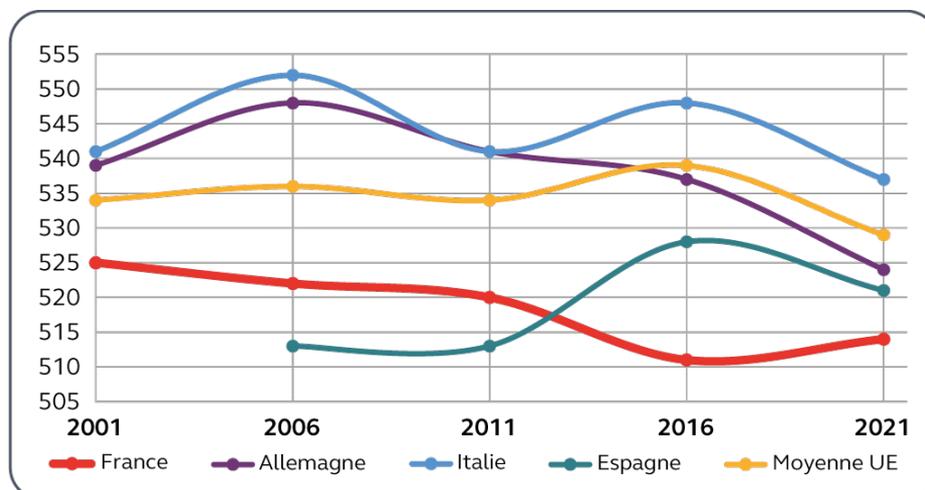
Mesuré par des études internationales et des évaluations nationales, le niveau des élèves suit une tendance baissière, alors même que la France est l'un des pays européens où le temps consacré à l'enseignement des fondamentaux (savoir lire, écrire et compter) est le plus élevé. La dégradation des performances scolaires des élèves, notamment vis-à-vis de nos voisins européens s'accompagne d'une incapacité du système à résorber les fortes disparités de niveau, en particulier la proportion d'élèves qui sont en difficulté majeure.

Comme détaillé en annexe n° 1, la France participe régulièrement à des évaluations internationales portant sur le niveau des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit et en mathématiques, menées par des consortiums indépendants d'instituts de recherche et de services statistiques nationaux. Ces évaluations normalisées permettent à la fois d'observer l'évolution du niveau de élèves dans le temps, et de classer la France par rapport aux autres pays, comme illustré ci-dessous.

Ainsi, en mathématiques, la France est classée dernière des 22 pays de l'UE ayant participé à l'enquête. En français, la situation n'est guère plus satisfaisante : après une baisse continue depuis 2001, les performances des élèves ont stagné entre 2016 et 2021, dates des dernières études, et notre pays reste à l'antépénultième place des 18 pays de l'UE ayant participé. Ces classements s'accompagnent d'un étiolement de la part des très bons élèves, part qui est très largement en-deçà des moyennes européennes.

La France est ainsi confrontée à une dégradation continue du niveau moyen de ses élèves, tout en formant moins de très bons élèves que le reste des pays européens. Enfin, l'écart de performance en compréhension de l'écrit comme en mathématiques entre filles et garçons est significativement plus élevé en France que dans le reste de l'Union Européenne. Ces constats sont d'autant plus paradoxaux que les élèves français passent, en moyenne, plus d'heures à apprendre les fondamentaux que dans d'autres pays européens.

**Graphique n° 2 : évolution des résultats en compréhension de l'écrit des élèves français en CM1, et comparaison avec quelques pays voisins**



Notes : les résultats français de 2021 ne sont pas significativement différents de ceux de 2016.  
Source : Cour d'après données DEPP

Outre ces études internationales menées sur des échantillons conséquents d'élèves de CM1, les compétences des élèves en français et en mathématiques sont mesurées de manière exhaustive par des évaluations nationales, notamment en début de CP et de CE1 depuis la rentrée 2018. Ces évaluations sont autant des outils de mesure de la performance du système scolaire que d'adaptation pédagogique à destination des équipes enseignantes.

Ces évaluations révèlent que, hors conséquences de la crise sanitaire, les performances moyennes des élèves sont restées relativement stables en CP et ont légèrement baissé en CE1, ce qui corrobore les résultats des études internationales.

Au-delà de ces constats, les évaluations nationales sont précieuses pour étudier les hétérogénéités de niveau des élèves et la proportion de ceux qui connaissent des difficultés majeures. Ainsi, en début de CP, près d'un élève sur trois n'a pas une maîtrise suffisante pour résoudre des problèmes ou reconnaître les différentes écritures d'une même lettre.

Cette proportion d'élèves en forte difficulté s'accroît pendant l'année de CP et, en début de CE1, plus d'un élève sur deux n'a pas une maîtrise suffisante pour résoudre des problèmes, et un sur trois ne maîtrise pas les opérations élémentaires (addition, soustraction). De même, la proportion d'élèves en difficulté pour placer un nombre sur une ligne graduée passe d'un sur quatre en début de CP à un sur trois en début de CE1. Le système actuel n'est donc pas, dans son ensemble, en mesure de résorber les écarts de niveau entre les élèves en début d'élémentaire. Il semble même les aggraver au fil de la scolarité.

Le dédoublement des classes, mis en place dans les réseaux d'éducation prioritaire atténue ce phénomène. Les élèves entrés en CP en 2017 et ayant bénéficié de cette mesure ont mieux progressé que ceux scolarisés dans des écoles aux caractéristiques proches, mais non dédoublées. En outre, la part d'élèves particulièrement en difficulté en mathématiques dans les classes dédoublées passe d'un sur cinq en début de CP à un sur six en fin de CE1, alors qu'elle stagne dans les classes similaires non dédoublées. Ces résultats montrent la réussite de cette politique, qui a notamment permis d'absorber la baisse de niveau consécutive à la crise sanitaire. Néanmoins ces effets, visibles en CP, s'atténuent par la suite de la scolarité<sup>7</sup>.

Les évaluations nationales de début de CP permettent de dresser un panorama des élèves à l'entrée de l'école primaire. Celles menées en début de sixième permettent d'en mesurer le niveau à la sortie : près d'un élève sur trois est en difficulté en français, et un élève sur quatre, en mathématiques. Ces évaluations ont mis en évidence deux mouvements. En mathématiques, les proportions d'élèves très performants et d'élèves en forte difficulté se sont renforcées<sup>8</sup>, révélant un creusement des disparités de niveau depuis 2017. Au contraire, en français, la proportion des élèves en difficulté a baissé et celle des élèves performants a augmenté<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, *L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser*, 2025.

<sup>8</sup> En 2017, 14,9 % des élèves étaient dans le groupe le plus performant en mathématiques, contre 12,8 %, dans le groupe le moins performant. En 2023, ces groupes rassemblaient respectivement 18,8 % et 14,9 % des élèves de sixième.

<sup>9</sup> En 2017, 15,5 % des élèves étaient dans le groupe le plus performant en français, contre 13,4 %, dans le groupe le moins performant. En 2023, ces groupes rassemblaient respectivement 18,2 % et 11,4 % des élèves de sixième.

Malgré les moyens et les réformes déployés depuis 2017, le niveau des élèves français stagne, bien en dessous de celui de leurs camarades européens. La proportion d'élèves en forte difficulté augmente. Ce constat est d'autant plus problématique qu'il est fortement corrélé au contexte socio-économique dans lequel ils vivent.

## **B - Une méconnaissance de la dépense réelle**

La baisse du nombre et du niveau des élèves s'accompagne, paradoxalement, d'une augmentation continue de la dépense, publique comme privée, consacrée à l'enseignement du premier degré. Outre les financements directs, il convient d'y inclure les financements indirects, comme la cantine ou le transport scolaire, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble consolidée. Néanmoins, les juridictions financières ne peuvent que réitérer leur observation d'une évaluation lacunaire et d'une probable sous-estimation de cette dépense<sup>10</sup>.

Quatre financeurs principaux peuvent être identifiés<sup>11</sup>. Le premier est l'État, qui a consacré 20,1 Md€ à l'école primaire en 2022, principalement en dépenses de personnels (notamment pour les enseignants et les accompagnants d'élèves en situation de handicap) et 8,9 Md€ en pensions de retraites. Ces dernières sont comptées comme faisant partie de la dépense d'éducation, bien qu'elles n'y contribuent pas activement. Elles entretiennent cependant un lien mécanique avec la politique de recrutement.

L'effort financier des collectivités territoriales est comparable à celui de l'État hors retraites : 19 Md€ en 2022 (principalement en dépenses de fonctionnement des écoles et d'investissement). Au sein de cette catégorie, les communes et groupements de communes sont très largement majoritaires, puisqu'ils sont compétents pour la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires, ainsi que pour la rémunération de certains personnels non-enseignants (agents des écoles maternelles, personnels de cantine ou d'entretien, par exemple).

---

<sup>10</sup> Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, note thématique, juillet 2023.

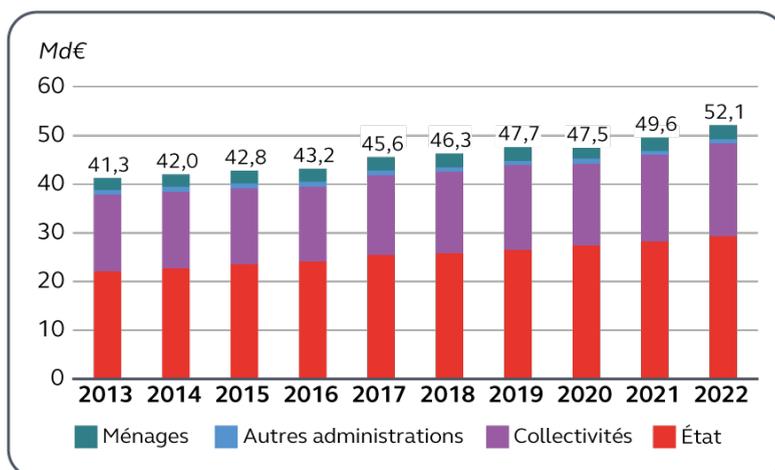
<sup>11</sup> Les données financières pour 2023, encore provisoires au moment de la rédaction de ce rapport, font état d'une dépense totale de 55,1 Md€, dont 21,9 Md€ pour l'État, 8,8 Md€ pour les retraites des enseignants, 20,6 Md€ pour les collectivités territoriales, 0,8 Md€ pour les autres administrations et 2,9 Md€ pour les ménages.

Les ménages et les acteurs privés ont contribué à hauteur de 3 Md€, notamment à travers les frais de scolarité et de cantine. Enfin, d'autres administrations ont contribué à hauteur de 1 Md€, principalement par l'octroi d'allocations familiales.

La dépense totale à destination de l'école primaire est donc estimée à 52 Md€ en 2022, soit 2 % du PIB français, ce qui représente 29 % de la dépense nationale d'éducation évaluée à 180,1 Md€ (comprenant l'enseignement supérieur et la formation continue). De tels volumes montrent la nécessité de s'interroger sur l'efficacité de cette politique éducative. En dehors de la crise sanitaire, qui a eu un impact à la fois sur le comportement des ménages et des collectivités, la dépense consacrée à l'école primaire connaît, en effet, une croissance continue : corrigée de l'inflation, elle a augmenté de 12 % entre 2013 et 2022 (+ 6 Md€).

Cette hausse est principalement portée par l'État, dont la contribution a augmenté de 18 % sur la période, avec une progression particulièrement forte en 2017 (+ 5 % par rapport à 2016). Hors effet de la crise sanitaire, les ménages augmentent aussi régulièrement leur dépense d'éducation (+ 4 % sur la période). L'effort financier des collectivités territoriales, après une baisse entre 2013 et 2016, croît à partir de 2017, portant l'augmentation totale sur la période à 7 %. À l'exception des organismes de sécurité sociale, tous les acteurs voient donc leur dépense à destination de l'école primaire croître continuellement depuis 2016, et ce plus rapidement que l'inflation.

**Graphique n° 3 : évolution de la dépense consacrée au premier degré depuis 2013**



Notes : les montants sont en euros courants, non corrigés de l'inflation. La dépense de l'État comprend les retraites des enseignants, à hauteur de 30 %.

Source : Cour d'après données DEPP

Ce chiffrage reste néanmoins une estimation, et l'étude de cette dépense souffre d'une absence de consolidation précise, comme déjà observé par la Cour<sup>12</sup>. Ce manque de précision est consécutif de limitations méthodologiques inhérentes à la nature du compte national de l'éducation<sup>13</sup>.

En effet, alors que la ventilation minutieuse de la dépense de l'État est imposée par la loi<sup>14</sup>, isoler et mesurer exactement celles des collectivités et des ménages est difficilement réalisable en l'état. Malgré la rigueur méthodologique éprouvée de l'outil statistique, la dépense nationale à destination de l'école primaire est ainsi vraisemblablement sous-estimée.

En effet, le calcul de la dépense d'éducation des ménages repose sur une enquête menée en 2013 sur un échantillon représentatif de familles, qui est actualisé tous les ans suivant l'évolution des effectifs scolarisés et des prix des biens et services concernés. Il ne tient pas compte des changements de modes de consommation intervenus ces dix dernières années. En outre, cette estimation ne retient pas les autres financeurs privés (dons ou legs de particuliers notamment), ce qui conduit à une sous-estimation probable de la dépense des acteurs privés.

En outre, la situation des collectivités territoriales est difficile à appréhender. Les plus grandes d'entre elles ont l'obligation de produire un budget ventilé par destination de dépenses, ce qui permet d'extraire leur contribution pour le premier degré (avec néanmoins quelques ambiguïtés pour distinguer premier et second degré dans les dépenses transverses, comme les transports scolaires). À l'inverse, les communes de moins de 3 500 habitants et les groupements n'ayant pas de communes de plus de 3 500 habitants n'ont pas cette obligation.

Or ces petites collectivités rassemblent près d'une école primaire sur deux, scolarisent 31 % des élèves de l'enseignement public et représenteraient plus d'un cinquième de la dépense d'éducation des communes (4,2 Md€). Ne pouvant isoler directement leur contribution, les services de l'État les traitent comme un bloc homogène, et considèrent que leur ventilation budgétaire est similaire à celle observée dans les communes comptant entre 3 500 et 10 000 habitants.

---

<sup>12</sup> Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, note thématique, juillet 2023.

<sup>13</sup> Cette dépense est calculée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), service statistique rattaché au ministère de l'éducation nationale, qui se base sur le compte de l'éducation, outil de comptabilité nationale synthétisant l'ensemble des dépenses à destination de l'éducation.

<sup>14</sup> La dépense de l'État est néanmoins sous-évaluée, car elle ne prend pas en compte les crédits d'impôt concédés aux particuliers, notamment en matière de soutien scolaire.

Ce *ratio* a été établi en 2010 et, par souci de continuité des séries statistiques, n'a jamais été révisé depuis, malgré les impacts certains des différentes crises intervenues dans les quinze dernières années, et de la hausse des dépenses de personnels scolaires, notamment des agents municipaux employés dans les écoles maternelles (ATSEM).

Or, les analyses menées par les juridictions financières sur ces collectivités ont révélé une importante disparité dans la dépense scolaire, suivant la taille de la commune, l'existence d'une école ou son appartenance à un regroupement scolaire. À titre d'illustration, les dépenses d'investissement de la ville de Marseille pour la rénovation de ses écoles pourraient se situer entre 103 et 113 M€ par an, soit 30 % de l'investissement annuel moyen de la ville<sup>15</sup>. Des efforts proportionnellement plus massifs se rencontrent également dans les petites communes (voir encadré ci-dessous). Au contraire, une commune comme Saint-Raphaël consacrait jusqu'en 2022 moins de 4 % de ses dépenses réelles d'investissement au premier degré<sup>16</sup>.

En outre, les travaux de construction et de rénovation d'école sont des investissements très importants pour les plus petites communes, impactant leur budget souvent pour plusieurs années. Ainsi, en 2022, les collectivités ont investi 8,4 Md€ dans les établissements scolaires publics, dont 3,6 Md€ pour les écoles du premier degré, ce qui représente environ 15 % des dépenses d'équipement du secteur local<sup>17</sup>.

**L'importance des dépenses scolaires pour les petites communes :  
l'exemple de Saint-Genès-de-Fronsac (Gironde)<sup>18</sup>**

Commune rurale connaissant une forte croissance démographique et une population particulièrement jeune (près d'un quart des 900 habitants a moins de 15 ans), Saint-Genès-de-Fronsac « estime que son attractivité repose en grande partie sur son école », malgré la baisse du nombre d'enfants scolarisés, de 10 % à la rentrée 2023.

Ainsi, la compétence scolaire n'a pas été transférée à la communauté de communes et la cantine scolaire est en régie directe. Les dépenses scolaires et périscolaires représentent près de la moitié des dépenses de fonctionnement de la commune.

<sup>15</sup> Commission des Finances du Sénat, 19 juin 2024, *Conclusion du contrôle budgétaire relatif au financement du volet « école » du plan Marseille en grand*.

<sup>16</sup> Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Commune de Saint-Raphaël (Var)*, observations définitives, octobre 2024.

<sup>17</sup> Observatoire des Finances et de la gestion publique locales – Novembre 2023.

<sup>18</sup> Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Saint-Genès-de-Fronsac (Gironde)*, observations définitives, avril 2024.

En outre, la commune a engagé d'importants travaux : 1,3 M€ ont été investis pour la construction d'une école maternelle et la rénovation de l'école élémentaire, dans une optique d'amélioration du confort des enfants et des personnels.

Ces travaux, financés pour plus de la moitié par des subventions du département et de l'État, ont représenté les trois quarts des dépenses d'équipement de la commune entre 2017 et 2022. L'effort financier conséquent et la dette contractée à cette occasion ont fait peser un risque important sur le budget de la commune. Consciente de ce risque, la municipalité le justifie par l'attractivité qui en résulte

Compte tenu de l'importance des montants alloués à cette politique, une meilleure estimation de la contribution des différents partenaires intervenant aux côtés de l'État est aujourd'hui indispensable, notamment s'agissant des collectivités territoriales dont le rôle n'a cessé de croître ces dernières années.

Enfin, le compte de l'éducation gagnerait à disposer d'une meilleure ventilation entre les dépenses du bloc communal à destination de l'enseignement public et celles à destination de l'enseignement privé sous contrat, dépenses qui ne sont actuellement pas différenciées, ce qui nuit à une analyse de la contribution allouée à chacun de ces acteurs.

Conduire une politique nécessite d'en connaître précisément ses coûts et ses résultats. Or, il est manifeste que l'appareil statistique ne donne qu'un ordre de grandeur de l'effort réel consenti par la nation. En plus de fausser les comparaisons internationales, cette méconnaissance induit nécessairement des biais dans la décision publique. Il est donc urgent de corriger la situation actuelle, *a minima* par l'actualisation du calcul, l'inclusion des dépenses actuellement ignorées et une meilleure ventilation.

## **II - Une organisation en décalage avec les besoins de l'enfant**

Le renforcement du capital humain est une des principales priorités de politique structurelle recommandée par l'OCDE, l'expérience montrant que l'éducation des enfants joue un rôle fondamental pour le développement des compétences futures. Un environnement et un accueil de qualité sont des éléments indispensables pour favoriser la réussite scolaire de tous, en particulier ceux issus de milieux moins privilégiés.

## **A - Une organisation de la semaine en inadéquation avec les intérêts de l'enfant**

Au-delà de la nécessité de mieux prendre en compte les besoins de l'enfant dès le plus jeune âge se pose avec toujours plus d'acuité l'organisation du temps scolaire qui, aujourd'hui, n'apparaît pas prioritairement conçue en fonction des élèves. Leurs rythmes d'apprentissage sont hétérogènes et variables au cours d'une année scolaire.

Pour reprendre les termes d'un rapport de janvier 2010 de l'académie nationale de médecine<sup>19</sup> « *l'aménagement du temps scolaire en France n'est pas en cohérence avec ces connaissances de la chronobiologie de l'enfant et cela à tous les niveaux de l'organisation, journée, semaine ou année scolaire* », soulignant, notamment, « *le rôle néfaste de la semaine dite de 4 jours sur la vigilance et les performances des enfants les deux premiers jours de la semaine liées à une désynchronisation liée au week-end prolongé* ».

Même si aucune enquête systématique ne permet de comparer l'organisation de la semaine ou de la journée scolaire dans les différents pays, l'extrapolation des données de l'OCDE (division du nombre de jours d'école par le nombre de semaines scolaires) permet néanmoins de dégager un modèle dominant, qui est celui d'une semaine scolaire de cinq jours pleins. Quant à la semaine de quatre jours, elle n'est en vigueur que dans l'enseignement primaire français.

À la suite de ce constat, le décret du 24 janvier 2013, pris en application de la loi du 8 juillet 2013, a ainsi modifié profondément l'organisation du temps scolaire en disposant que la semaine comportait désormais, pour tous les élèves, 24 heures d'enseignement, réparties sur neuf demi-journées à raison de 5 heures 30 maximum par jour et de 3 heures 30 minimum. La semaine est donc relevée à quatre jours et demi.

Parallèlement au raccourcissement des journées de classe, la réforme des rythmes scolaires a permis de faire accéder les élèves à des activités sportives, culturelles et artistiques. La loi du 8 juillet 2013 prévoit ainsi que les activités organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial prolongent le service public de l'éducation et s'inscrivent en complémentarité avec lui.

Cette modification d'ampleur des rythmes scolaires s'est révélée très hétérogène dans sa mise en œuvre avec des coûts très variables pour les collectivités. Elle n'a pas été évaluée, ni stabilisée dans le temps.

---

<sup>19</sup> Yvan Toutou, Pierre Bégué, *Aménagement du temps scolaire et santé de l'enfant*, bulletin de l'académie nationale de médecine., 2010, 194, no 1, 107-122, séance du 19 janvier 2010.

Le décret du 27 juin 2017 marque un retour en arrière. Il offre la possibilité de répartir, à nouveau, les heures d'enseignements sur quatre jours sur proposition conjointe de la commune ou de son intercommunalité et d'un ou plusieurs conseils d'école. Cette adaptation est devenue la règle largement majoritaire, annulant de fait la réforme des rythmes scolaires au bénéfice du bien-être des enfants.

L'Association des maires ruraux de France rappelle d'ailleurs que cet assouplissement « *ne respecte en rien la chronobiologie de l'enfant et donc de l'élève (...) et s'est effectuée au détriment des biorhythmes de l'enfant* ».

### **Un exemple de réflexion sur l'organisation des rythmes scolaires en Polynésie Française**

Suite aux « Assises pour l'école polynésienne de demain », tenues en mai 2022, le ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur a engagé une réforme des rythmes scolaires, alignant notamment le temps de vis-à-vis pédagogique avec celui pratiqué en métropole (le faisant passer de 27 heures hebdomadaires à 24 heures), pour une entrée en vigueur à la rentrée 2024.

Pour tenir compte des spécificités culturelles et géographiques de chaque île, les communes peuvent adopter l'une des six configurations d'organisation proposées par le ministère. Une consultation des parents d'élèves et des enseignants s'est donc tenue en mars 2023 et a connu un fort taux de participation (87 %). Suite à cette consultation et aux délibérations des conseils municipaux, chaque école s'est vu attribuer un nouveau rythme.

Si l'organisation précédente (cinq matinées et trois après-midis) reste très présente, les semaines à cinq (longues) matinées sont désormais majoritaires. Seule une école a fait le choix de la semaine à quatre jours.

Des possibilités d'aménagement existaient déjà avant cette consultation, comme l'illustre l'exemple de la commune de Mahina<sup>20</sup>. Depuis au moins trois décennies, la commune pratiquait une « expérimentation », avec une semaine de cinq matinées et quatre après-midis, en dérogation au système usuel. Avec des journées moins longues pour les enfants, ce rythme dérogatoire a nécessité la mise en place d'une organisation périscolaire importante, dans une commune où 45 % de la population est considérée comme précaire. Ainsi, un accueil est organisé dès 6h30 à la maternelle et un projet éducatif local a été mis en place afin notamment d'organiser l'accueil des élèves à la fin des cours à 13h45. Lors de la consultation, les parents d'élèves ont majoritairement voté pour garder le même rythme, ce qui a été le cas, l'« expérimentation » devenant de fait la norme.

<sup>20</sup> Chambre territoriale des comptes de Polynésie Française, *Commune de Mahina*, observations définitives, août 2024.

La concertation peut donner lieu des solutions alternatives à même de satisfaire l'ensemble des partenaires, tout en prenant en compte les besoins de l'enfant (voir encadré précédent).

## **B - La nécessité de favoriser un service de l'éducation de qualité au bénéfice des élèves**

L'ensemble des professionnels et des responsables s'accorde à reconnaître le rôle majeur que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants jouent dans leur développement cognitif et émotionnel, leur apprentissage et leur bien-être. Les enfants qui bénéficient d'un enseignement structuré et de qualité, dès le plus jeune âge, sont les plus susceptibles d'avoir de bons résultats scolaires par la suite. C'est particulièrement vrai pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés, qui ne bénéficient pas des mêmes possibilités de développer leurs capacités dans le cadre strictement familial.

Or, si la dépense en faveur de l'école n'a cessé d'augmenter, notamment à travers le dédoublement des classes pour certains publics dits prioritaires, la France dépense moins que les autres pays dans l'enseignement du premier degré. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, on observe ainsi une part moindre de l'effort (1,3 % du PIB contre 1,5 %) à l'inverse de la ressource consentie pour l'enseignement secondaire (2,6 % contre 2,1 %).

Cet écart des dépenses entre les deux niveaux d'éducation est particulièrement important en France et s'élève à 43 % (13 % en moyenne OCDE). Ces comparaisons incitent à penser que la poursuite du rééquilibrage engagée ces dernières années est une nécessité. Elle permettrait, ainsi, de limiter les mesures de soutien déployées sur les autres niveaux de scolarité. Une réflexion en la matière est aujourd'hui impérative. Les premiers résultats des efforts engagés à destination des publics prioritaires à travers le dédoublement des classes, devraient permettre d'éclairer ce débat.

De même, la nécessité de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant dans le premier degré est aujourd'hui reconnue par tous les acteurs et experts du monde éducatif. La qualité de l'enseignement est de loin le premier levier qui peut influencer sur le bien-être et la réussite à long terme d'un élève. Différentes études révèlent un fort attachement à la relation élève / enseignant.

Or, comme dans de nombreux pays, la France est confrontée à d'importantes difficultés pour fidéliser ces professionnels et pourvoir l'ensemble des postes nécessaires, notamment dans certaines zones géographiques. Ceci pose un problème d'équité vis-à-vis des enfants scolarisés et devrait amener à la mise en place d'actions supplémentaires, aujourd'hui indispensables, pour réduire les inégalités territoriales.

Ainsi, en 2024, seuls 8 920 candidats sur les 10 270 postes offerts de professeurs des écoles ont été admis et ce, tous concours confondus et en incluant le recrutement externe supplémentaire organisé dans les académies de Créteil et de Versailles. Au-delà de la rémunération peu attractive, ce métier apparaît, aux yeux des intéressés, comme peu considéré (moins d'un professeur sur dix considère que son métier est valorisé par la société et les médias<sup>21</sup>). Il présente de faibles perspectives de carrière et, très limité en termes de mobilité géographique, notamment dans les régions déficitaires, il conduit au recrutement important de contractuels.

Parallèlement, le niveau de stress face à des besoins éducatifs de plus en plus diversifiés au sein d'une même classe a été largement évoqué au cours des entretiens conduits par les juridictions financières. Le climat scolaire ne contribue pas toujours à la sérénité nécessaire à ce métier<sup>22</sup>. Ainsi, un tiers des directeurs d'écoles (32 %) déclare avoir subi un refus ou une contestation d'enseignement, situation qui contribue à l'augmentation significative du nombre de saisines de la médiatrice de l'éducation nationale pour motif de souffrance au travail<sup>23</sup>.

Le recrutement et l'affectation au niveau de l'académie, et non du département, a souvent été présenté comme un des freins majeurs pour les postulants à cette fonction, notamment dans les académies déficitaires dont il est ensuite très difficile de sortir faute de recrutement suffisant aux différents concours. Une incitation à accepter ces postes sous forme de priorité à définir en termes de mutation, au-delà d'un laps de temps, pourrait encourager les enseignants à y exercer temporairement et, ainsi, contribuer à réduire les inégalités territoriales qui, aujourd'hui, sont manifestes.

---

<sup>21</sup> DEPP, *L'état de l'école 2023*, octobre 2023.

<sup>22</sup> 61 % des enseignants se disent « dans une certaine mesure » ou « beaucoup » stressés.

<sup>23</sup> Dans son rapport 2023, la médiatrice de l'Éducation nationale précise que 539 saisines auprès des médiateurs émanaient de personnels faisant directement état d'un mal-être ou d'une souffrance au travail. Bien qu'il ne représente que 13 % des sollicitations des personnels, ce nombre est en augmentation de 78 % depuis cinq ans.

Il est donc important, face à ces constats, que puisse être poursuivie une politique développant l'attractivité de cette profession, gage d'un enseignement de qualité au bénéfice des élèves et des zones les plus défavorisées.

### **III - Des inégalités qui s'aggravent**

L'école a pour mission, selon l'article premier du code de l'éducation, de « *lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative* ». Malgré les nombreux dispositifs déployés et les efforts manifestes de tous les acteurs, on ne peut que constater un creusement de ces inégalités et un déterminisme social toujours plus pesant<sup>24</sup>.

#### **A - Des inégalités liées au genre plus marquées que chez nos voisins européens**

Les évaluations nationales mettent en évidence la difficulté du système actuel à empêcher la mise en place d'une différenciation liée au genre des élèves. Dès l'entrée à l'école élémentaire, et comme partout en Europe, les filles ont des résultats légèrement meilleurs que les garçons. Cet écart se creuse pendant la scolarité puisqu'en sixième, un garçon sur deux est en difficulté, contre deux filles sur cinq.

Néanmoins ce constat global masque une diversité de situations. En français, les filles ont, en moyenne, de meilleurs résultats que les garçons durant toute leur scolarité. À l'inverse, en mathématiques, les filles sont meilleures que les garçons en début de CP. Mais cet effet s'inverse durant l'année : aux évaluations de début de CE1, les garçons ont un meilleur niveau que les filles. Cet écart se creuse pendant la suite de la scolarité, de manière plus prononcée que chez nos voisins européens. L'effet charnière de l'année de CP a été confirmé par une étude menée par les juridictions financières, présentée en annexe 4.

---

<sup>24</sup> Cf. par exemple le rapport de France Stratégie, *Scolarités – Le poids des héritages*, septembre 2023.

L'identification des déterminants de ce renversement est un sujet d'étude académique. L'analyse menée par l'institut des politiques publiques<sup>25</sup> montre que ce décrochage touche l'ensemble du territoire, et qu'aucune configuration (qu'elle soit scolaire, sociale ou familiale) ne permet d'en éviter l'apparition. Elle relève néanmoins qu'il est « *moins important dans les classes incluant surtout des filles ou quand l'enseignant est une femme plutôt qu'un homme* ».

Les inégalités de genre au primaire ne marquent pas uniquement les résultats scolaires, mais touchent tous les aspects du quotidien des enfants, de la spatialisation des cours de récréation<sup>26</sup> à la confiance en soi. Si les études manquent pour le primaire, la situation en début de sixième est révélatrice : alors qu'elles sont plus nombreuses à réussir l'évaluation de français, les filles sont moins nombreuses que les garçons à éprouver un sentiment de réussite à son issue<sup>27</sup>.

Dans une enquête récente, la Cour<sup>28</sup> documente le manque de ressources et l'insuffisante formation (initiale et continue) des enseignants et psychologues scolaires, tout en constatant l'augmentation constante des moyens, notamment en primaire. Elle propose plusieurs pistes d'amélioration, dont un effort de sensibilisation et une meilleure association des familles des élèves.

## **B - Une école qui amplifie le déterminisme social**

La sortie de l'école primaire est marquée par une corrélation très nette entre la performance scolaire des élèves et la position sociale de leurs parents, comme illustré ci-dessous. De plus, la position sociale est aussi fortement liée à la difficulté scolaire. Ainsi, le groupe rassemblant les 20 % d'élèves les plus en difficulté aux évaluations nationales de sixième comprend 40 % des élèves avec l'indice de positionnement social le plus bas, contre seulement 6 % des élèves d'indice le plus élevé.

---

<sup>25</sup> Institut des politiques publiques, *Le décrochage des filles en mathématiques dès le CP : une dynamique diffuse dans la société*, janvier 2024.

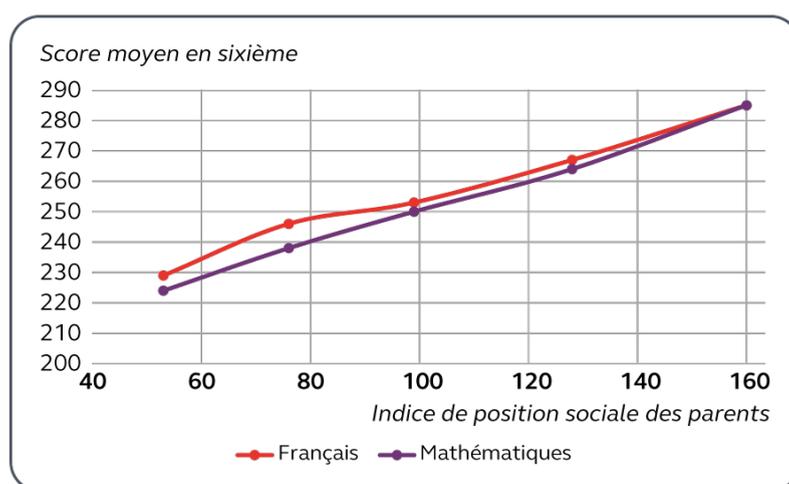
<sup>26</sup> Voir par exemple à ce sujet les travaux de la géographe Édith Maruéjols-Benoit, notamment *Faire je(u) égal – Penser les espaces à l'école pour inclure tous les enfants*, éditions Double ponctuation, 2022.

<sup>27</sup> DEPP, *Les filles moins confiantes que les garçons concernant l'année à venir et leurs performances, notamment en mathématiques*, note d'information, n° 24.34, août 2024.

<sup>28</sup> Cour des comptes, *Les inégalités entre les femmes et les hommes, de l'école au marché du travail*, observations définitives, janvier 2025.

Ces proportions sont exactement inversées lorsqu'il s'agit du cinquième d'élèves ayant le mieux réussi. Cette corrélation manifeste entre résultats scolaires et position sociale met en cause l'efficacité de l'école primaire quant à sa mission de réduction des inégalités sociales.

**Graphique n° 4 : lien entre score moyen aux évaluations nationales de sixième et position sociale des parents.**



Source : Cour des comptes d'après données DEPP

Les inégalités liées au milieu social, naturellement présentes dès l'entrée en maternelle, peuvent également se mesurer en sortie de maternelle, au travers des évaluations nationales exhaustives menées en début de CP ou d'études spécifiques. Tant en lecture qu'en mathématiques, l'écart est important entre les enfants issus de milieux favorisés et ceux de familles défavorisées.

Néanmoins, les résultats sont très dispersés au sein de chaque catégorie sociale, ce qui indique que la position sociale ne serait pas le seul facteur explicatif. Ainsi, il existe une corrélation plus forte encore entre les résultats scolaires de l'élève et le nombre de livres disponibles dans son foyer<sup>29</sup>.

Toutefois, le manque d'études consolidées ne permet pas d'isoler les effets propres à la scolarité. En l'absence de conclusions robustes sur la réduction, ou non, des inégalités sociales, seul peut être fait le constat d'une école maternelle qui ne contribue pas à les réduire.

<sup>29</sup> France Stratégie, *Scolarités – Le poids des héritages*, septembre 2023.

En revanche, les études révèlent que les inégalités sociales continuent de se renforcer au cours de la scolarité. Chaque année on constate une accentuation des écarts de réussite entre enfants de cadres et enfants d'ouvrier de 10 %<sup>30</sup>.

Ainsi, les inégalités de performance d'origine sociale observées en début de sixième s'expliquent pour moitié par celles déjà présentes en début de CP, l'autre moitié se constituant au fil de la scolarité. Tant en français qu'en mathématiques, les enfants de cadres améliorent ainsi légèrement leurs résultats au cours de la scolarité quand ceux d'ouvriers voient leurs résultats diminuer.

#### **Un exemple de politique de lutte contre le déterminisme social : la commune de Lille<sup>31</sup>**

Avec un habitant sur quatre en situation de pauvreté et un sur trois résidant en quartier prioritaire de la ville (QPV), Lille est particulièrement confrontée aux problématiques de déterminisme social. La municipalité a déployé une vigoureuse politique de lutte contre ce déterminisme, coordonnée par une direction chargée du suivi de la réussite éducative.

D'un montant de 96,1 M€ en 2023, l'éducation est le premier poste budgétaire de la commune (20,5 % du budget total), dont la politique éducative dépasse les seules obligations liées à la compétence scolaire. Dès 2005, Lille a été l'une des premières villes de France à se doter d'un « projet éducatif global », associant l'éducation nationale, l'ensemble des partenaires éducatifs, les parents d'élèves et les agents municipaux. La collectivité a mis en place, à la rentrée 2021, la gratuité des fournitures scolaires, pour un effort financier de 0,65 M€, ainsi que, pour 0,7 M€, toute une offre de classes transplantées, vertes ou de découverte.

Concernant plus spécifiquement les QPV, une convention a été signée en 2022 entre l'État, la caisse des écoles et la commune, pour mettre en place un programme de réussite éducative. S'articulant autour de sept thèmes principaux (soutien individualisé, santé, aide à la scolarité, soutien à la parentalité, culture, loisirs et sport, formation des acteurs), il a pour objectif de favoriser la réussite éducative des enfants scolarisés dans les 52 écoles maternelles et élémentaires situées dans ces quartiers. En 2023, pour un budget de 1,2 M€ financés à hauteur de 80 % par l'État et 20 % par la collectivité, plus de 650 enfants et leur famille ont été accompagnés par une équipe pluridisciplinaire dans divers domaines.

<sup>30</sup> Jean-Paul Caille, Fabienne Rosenwald, « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution » in *France, portrait social*, Insee, 2006.

<sup>31</sup> Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Commune de Lille (Nord) – tome 2*, observations définitives, janvier 2025.

Cette situation n'est pas récente, et les études menées dans le cadre du dispositif Cèdre (cf. annexe 1) montrent que sa dynamique est relativement stable depuis trente ans. En outre, les études internationales mettent en évidence que ces écarts sont plus marqués en France que dans la majorité des pays comparables. Au-delà des performances scolaires, le milieu social des élèves est aussi fortement corrélé au redoublement. Bien que ce dernier ne soit plus que marginal au primaire, il continue d'affecter bien plus fortement les enfants issus de milieux défavorisés.

### **C - Des disparités territoriales multi-facteurs**

Comme l'indique le code de l'éducation, l'école se doit aussi de lutter contre les inégalités territoriales. Or ces dernières, structurellement nombreuses, fortement liées entre elles, et d'origines variées (géophysiques, socio-économiques, politiques, historiques, etc.) sont présentes à toutes les échelles du territoire.

Au niveau national, et comme l'a souligné récemment la Cour<sup>32</sup>, de fortes disparités existent dans l'allocation des moyens par l'État, aussi bien en termes de financements que de recrutement ou d'encadrement des personnels. La crise globale d'attractivité des métiers de l'éducation se traduit de manière très hétérogène sur le territoire, certaines académies souffrant d'un vivier particulièrement réduit de candidats aux concours quand d'autres ne sont pas touchées. Cela affecte mécaniquement la qualité des enseignements et les taux d'encadrement des élèves, qui sont par exemple particulièrement favorables à Paris, et ce de manière difficilement explicable aux vues de la déprise démographique importante et des bons résultats des élèves de cette académie<sup>33</sup>.

Ces disparités sont particulièrement aigües dans les académies ultramarines. Si le coût d'un écolier y est supérieur de 30 % à la moyenne nationale, le niveau des élèves y est particulièrement préoccupant. Devant ce constat de la faiblesse de la performance du système éducatif malgré le déploiement de moyens importants, la Cour s'est interrogée sur la façon dont le principe d'unité de l'école républicaine y est concilié avec la nécessaire prise en compte des réalités locales<sup>34</sup>. Elle a recommandé en 2020 une adaptation du dispositif d'éducation prioritaire, voire l'implémentation de dispositifs spécifiques aux académies ultramarines.

---

<sup>32</sup> Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, note thématique, juillet 2023.

<sup>33</sup> Cour des comptes, *La fonction ressources humaines au ministère de l'éducation nationale*, rapport public thématique, octobre 2024.

<sup>34</sup> Cour des comptes, *Le système éducatif dans les académies ultramarines*, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2020.

### Le défi du droit à l'éducation à Mayotte

Avec un habitant sur deux mineur et un taux de fécondité de loin le plus élevé de France, Mayotte est confrontée à des enjeux démographiques à rebours de ceux de l'hexagone, et l'école primaire fait face à un double défi, d'effectivité du droit à l'éducation et foncier.

Le défenseur des droits pointait en 2020 « *le caractère ineffectif du droit à la scolarisation à Mayotte* »<sup>35</sup>, en raison de mesures discriminatoires à l'inscription, pratiquées par de nombreuses communes et du manque de locaux. Ces deux constats sont toujours d'actualité, et seuls 85 % des enfants de 5 ans devraient être scolarisés en 2024.

Mais l'imprécision, si ce n'est l'absence, des listes municipales (pourtant réglementaires) fait diverger dans plusieurs communes les chiffres du rectorat et ceux des mairies quant au nombre d'enfants scolarisés, et même parfois d'écoles. L'insuffisance du bâti scolaire a donné lieu à la pratique très répandue des « rotations », qui impose à deux classes de se partager une même salle, l'une l'occupant le matin et l'autre l'après-midi.

Pour éviter d'allonger les nombreuses listes d'attente, quinze « classes itinérantes » permettent à des enfants en maternelle d'être pris en charge entre 3 et 15 heures par semaine. Ces pratiques constituent des réponses pragmatiques à la crise mahoraise, mais sont très éloignées des standards d'accueil des écoles de la République.

Le défi posé par le bâti scolaire est renforcé par la crise foncière (sur un territoire soumis à de nombreux aléas climatiques et dont 40 % des surfaces sont constructibles à des coûts très élevés à cause de la pente), mais aussi par la gestion défaillante de la dissolution du syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte, créé en 1979 pour assurer notamment la construction des écoles, et troisième propriétaire foncier de l'archipel.

En métropole, 64 départements scolarisent moins de 10 élèves au km<sup>2</sup>, quand quatre départements en scolarisent plus de 500. Entre les communes rurales très peu denses (pour lesquelles plus de la moitié des enfants n'ont pas d'école publique dans leur commune et sont scolarisés en regroupement pédagogique intercommunal – RPI) et les plus grosses unités urbaines, traversées d'inégalités économiques particulièrement fortes, cette disparité a des répercussions sur la réussite scolaire. Ainsi, les enfants scolarisés dans des centres urbains connaissent en moyenne une meilleure progression en CP<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Défenseur des droits, *Établir Mayotte dans ses droits*, rapport, février 2020.

<sup>36</sup> Marianne Fabre, *Influence de la ruralité sur les résultats scolaires à l'entrée à l'école primaire*, Éducation & formations n° 102, pp. 285 – 313, juin 2021.

Cet effet s'explique notamment par un plus faible niveau initial des élèves en milieu urbain, ce qui leur laisse une plus grande marge de progression, mais de fortes différences sont observées suivant les régions. Ces ségrégations apparaissent aussi au travers des parcours scolaires, le milieu rural étant marqué par une proportion de bacheliers généraux et technologiques bien plus faible que le milieu urbain<sup>37</sup>.

Au-delà de ces particularités géographiques, de fortes disparités existent entre les communes, dont les efforts financiers annuels varient de 4 500 € par élèves à 250 €. Ce grand écart d'investissement, résultant du caractère facultatif des dépenses périscolaires, n'est pas nouveau<sup>38</sup>, et la Cour relevait dès 2008<sup>39</sup> que « *la décentralisation et le développement des politiques locales qui en sont la conséquence se traduisent par des risques de rupture du principe d'égalité devant le service public* ».

Les disparités territoriales s'observent aussi à l'échelle infra-communale, où la ségrégation résidentielle peut engendrer un phénomène de ségrégation scolaire. De nombreux travaux<sup>40</sup> ont mis en évidence l'importance du lieu d'emplacement de l'école et du tracé de la sectorisation dans le phénomène de ségrégation scolaire, ainsi que la marge de manœuvre disponible pour la réduire, même en cas de forte différenciation résidentielle, par une modification de la sectorisation ou par l'optimisation du réseau de transports en commun.

En dépit de la volonté affichée de lutter contre les inégalités territoriales et des efforts déployés en ce sens par ses acteurs, l'école n'arrive donc toujours pas à lutter contre les inégalités et semble participer de leur aggravation.

---

<sup>37</sup> DEPP, *Une typologie des communes pour décrire le système éducatif*, note d'information n°19.35, 2019.

<sup>38</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, septembre 2018.

<sup>39</sup> Cour des comptes, *Les communes et l'école de la République*, rapport public thématique, décembre 2008.

<sup>40</sup> Conseil d'évaluation de l'école, *Ségrégation sociale en milieu scolaire : appréhender ses causes et déterminer ses effets*, revue de littérature n° 23-02, novembre 2023.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*Confrontée à de nombreux défis, l'école du premier degré doit, aujourd'hui, évoluer impérativement dans son organisation et son fonctionnement. En dépit d'une accélération des réformes, depuis le début des années 1990, pour améliorer la performance des élèves et moderniser les enseignements, les résultats obtenus restent très décevants, ne permettant de remplir les objectifs ambitieux fixés à cette politique, notamment en matière d'égalité des chances ou de mixité sociale. Le système scolaire est aujourd'hui en situation d'échec.*

*Alors que l'éducation des enfants joue un rôle fondamental pour le développement des compétences futures, l'organisation actuelle apparaît toujours trop centralisée et en décalage avec le besoin de l'élève. L'organisation des rythmes scolaires ou la qualité des enseignements, impactés par la difficulté récurrente à pourvoir les postes d'enseignants dans certaines académies, demeurent des priorités.*

*Enfin, la baisse du nombre et du niveau des élèves s'accompagne, paradoxalement, d'une augmentation continue de la dépense d'éducation. L'État (hors retraites des enseignants) et les collectivités territoriales contribuent à parts égales au financement de l'école primaire, qui représente 2 % du PIB français.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 1. Proposer dans une des académies présentant de fortes difficultés de recrutement de professeurs, la possibilité de prévoir une affectation, à l'issue du concours, par département et instaurer des règles facilitant, in fine, la mobilité géographique (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).*



# **Chapitre II**

## **Une gouvernance à adapter aux défis de demain**

Face aux évolutions démographiques, aux besoins croissants de concertation avec les collectivités et aux exigences de continuité éducative, la gouvernance des écoles doit évoluer selon trois axes prioritaires. Tout d'abord concernant l'organisation des écoles primaires il est nécessaire de réformer le pilotage des établissements, de renforcer la place des directeurs d'école et d'adapter la structuration des réseaux scolaires, notamment dans les territoires confrontés à une baisse des effectifs. Ensuite, une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales est essentielle pour assurer la cohérence des financements et l'adéquation des politiques publiques aux réalités locales. Enfin, une plus grande implication de l'ensemble des acteurs de la communauté éducative – enseignants, parents, partenaires – ainsi qu'une transition mieux assurée entre l'école et le collège sont des leviers essentiels pour garantir la réussite des élèves.

### **I - Une gouvernance et un pilotage des écoles à reformer**

En mars 2024, le débat sur le statut des écoles scolaires est relancé par une proposition de loi créant le statut d'établissement public local d'enseignement primaire (EPLÉP). Cette proposition revient sur des enjeux identifiés de longue date en matière de gouvernance des écoles : le statut de directeur d'école et l'absence de personnalité morale et d'autonomie financière des établissements scolaires.

Si le décret du 30 août 1985 pris en application des lois de décentralisation a modifié la gouvernance des collèges et des lycées en créant les établissements publics locaux d'enseignements (EPL) et le statut de chef d'établissement, celle des écoles primaires reste fondamentalement inchangée depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Or, il apparaît désormais essentiel de donner aux directeurs d'écoles les moyens de mener une politique éducative en adéquation avec les besoins des élèves, notamment en s'assurant de la qualité du projet pédagogique de l'école.

## A - Une gouvernance des écoles inaboutie

En matière de gouvernance, les leviers d'actions identifiés par les juridictions financières portent, à la fois, sur le statut, le rôle et les missions du directeur d'école et sur le pilotage des écoles.

### 1 - Le statut, le rôle et les missions des directeurs d'école

Le statut, le rôle et les missions des directeurs d'école constituent un thème récurrent des travaux relatifs au système éducatif (cf. annexe 2). Deux conceptions coexistent : le directeur est soit un « *primus inter pares* », c'est-à-dire un enseignant n'ayant qu'une simple prééminence sur ses collègues, soit il bénéficie d'une forme plus ou moins explicite d'autorité et de capacité de gouvernance vis-à-vis de l'équipe éducative.

Cette ambiguïté de positionnement s'explique par l'absence d'un statut de « personnel de direction » que la loi du 21 décembre 2021, dite loi Rilhac, n'a pas entièrement corrigée. En effet, bien que l'article premier prévoit que le directeur d'école « *dispose d'une autorité fonctionnelle permettant le bon fonctionnement de l'école et la réalisation des missions qui lui sont confiées* », dans les faits, les situations s'avèrent beaucoup plus complexes et illustrent la nécessité de clarifier les fonctions de direction dans le premier degré. Le décret d'application du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école ne fait plus mention d'autorité « fonctionnelle » mais rappelle que le directeur « *a autorité sur l'ensemble des personnes présentes dans l'école pendant le temps scolaire* »<sup>41</sup>.

Cette absence de statut limite les actions du directeur en matière de pilotage, tant sur le volet des ressources humaines, que sur le volet budgétaire. Créer un statut de directeur permettrait de clarifier le positionnement de ce dernier vis-à-vis de l'équipe pédagogique, de lui

---

<sup>41</sup> Article R. 411-10 du code de l'éducation.

donner les leviers nécessaires pour piloter le projet d'établissement ou encore de renforcer son rôle auprès des partenaires extérieurs (par exemple, lors d'instances de pilotage de dispositifs éducatifs).

Un autre aspect réside dans la répartition des tâches des directeurs qui, bien souvent, s'estiment insuffisamment accompagnés. À la différence de l'enseignement privé sous contrat, pour les établissements les plus importants, il n'existe pas, dans les écoles publiques, de fonction d'adjoint au directeur ou au chargé d'école (directeur d'une école à classe unique).

L'enquête a relevé un sentiment de solitude parfois accru par l'isolement géographique de certaines écoles dans lesquelles le directeur d'école est parfois le seul adulte présent sur site pendant plusieurs heures d'affilée.

Enfin, devant la multitude et la diversité des tâches quotidiennes, liées par exemple, à la sécurité des locaux, les directeurs rencontrés ont fréquemment mis en avant l'insuffisance du temps qu'ils peuvent réellement consacrer à l'animation pédagogique des équipes éducatives.

La comparaison avec le statut des chefs d'établissements dans les écoles privées sous contrat permet d'envisager des marges d'évolution dans les missions dévolues au directeur d'école.

### **Le statut du chef d'établissement dans l'enseignement privé catholique sous contrat**

Le statut du chef d'établissement actualisé le 24 mars 2022 par le Comité national de l'enseignement catholique définit les conditions d'exercice de la mission de chef d'établissement dans l'enseignement catholique.

Nommé par lettre de mission, le chef d'établissement est un « cadre dirigeant » qui a la responsabilité du projet éducatif de l'établissement, des projets pédagogiques, de leur cohérence et de leur mise en œuvre, dans le cadre d'une lettre de mission donnée par l'autorité de tutelle. Il préside le conseil d'établissement, est garant du projet d'établissement et anime la communauté éducative.

Concernant le volet des ressources humaines, il a la charge du choix, de la formation et du perfectionnement de la communauté professionnelle et des bénévoles. Il est responsable de la constitution de l'équipe enseignante et de son suivi (il donne notamment son appréciation sur la pratique professionnelle des enseignants).

Enfin, et concernant la gestion des finances, le chef d'établissement dispose des délégations nécessaires du conseil d'administration de l'organisme de gestion afin de proposer, d'ordonner et d'exécuter le budget de son établissement.

À titre d'exemple, accorder un rôle plus important aux directeurs d'école en matière d'identification des besoins et de conduite des formations du corps enseignant allègerait la charge de travail des inspecteurs de l'éducation nationale dans ce domaine et permettrait à ces derniers de se concentrer sur leur cœur de métier qu'est l'animation de la communauté pédagogique et l'évaluation.

De plus, la production systématique d'une lettre de mission pour chaque directeur d'école nouvellement affecté permettrait de rappeler les objectifs identifiés par les évaluations externes et internes pour améliorer le pilotage de l'école.

Il existe plusieurs pistes d'évolution du statut : la création d'un corps spécifique des directeurs d'école (ces derniers appartenant actuellement au corps des professeurs des écoles) ; le détachement dans le corps des « personnels de direction » (cette hypothèse supposant de faire des écoles des établissements publics, sur le même modèle que les collèges) ; la création d'un corps commun de direction d'écoles et d'EPLÉ ; la nomination sur un emploi fonctionnel ou la création d'un grade à accès fonctionnel.

Cette réflexion ne peut être détachée du pilotage des écoles et de leur regroupement pédagogique : 18 % des écoles comprennent seulement deux classes ou moins.

Si la grande diversité des écoles rend difficile, en l'état, d'envisager une évolution unique vers un statut d'établissement public homogène, il apparaît pertinent de mener à bien la réforme du statut des directeurs en liaison avec le regroupement des sites. Ces deux aspects leur permettraient d'améliorer le pilotage des établissements, en assurant un suivi du projet pédagogique et des recommandations issues du conseil d'évaluation de l'école (voir *infra*).

## **2 - De la gouvernance des écoles**

Toute évolution sur le rôle et le statut de directeur doit s'accompagner d'une réflexion préalable sur le pilotage souhaitée pour les écoles. En effet, la grande variété des positionnement individuels, entre un directeur d'école « manager » et un directeur d'école « enseignant avant tout », s'explique en grande partie par la taille des écoles, et, par conséquent, par le système de décharges appliqué.

**Tableau n° 1 : décharges d'enseignement suivant la taille de l'école**

Écoles maternelles	Écoles élémentaires et primaires	Décharge
1 classe		6 jours par an fractionnables
2 ou 3 classes		12 jours par an, à raison d'au moins une journée par mois
4 ou 5 classes		Quart de décharge
6 à 8 classes		Tiers de décharge
9 à 11 classes		Demi-décharge
12 et plus		Décharge totale

Source : Cour des comptes d'après données MEN

De fait, le rôle effectif des directeurs dépend étroitement du temps qu'ils peuvent consacrer à leurs fonctions managériales, compte tenu de leurs activités d'enseignement. Ce temps résulte, tout d'abord, du régime juridique des décharges de services qui, dans le dispositif actuel, découle du nombre de classes de l'école concernée. Une des principales critiques à l'égard de ce régime réside dans les effets de seuils qu'il induit : ainsi, il suffit de la fermeture d'une classe – situation de plus en plus fréquente – pour que le directeur voie sa décharge diminuée, voire supprimée.

Cette rigidité tend à ne pas prendre en compte les spécificités des publics scolaires accueillis qui font, que pour un même nombre de classes, les enjeux de direction des écoles sont largement différents d'un site à l'autre. Ce système ne peut donc perdurer en l'état et constitue un des freins majeurs à l'évolution du système scolaire et à la mise en œuvre de solutions plus en adéquation avec les besoins des élèves.

**L'exemple de la ville de Lyon<sup>42</sup> : une stratégie patrimoniale visant à accorder des décharges complètes aux directeurs d'école**

Les directeurs d'école lyonnais ne bénéficient pas, contrairement à leurs homologues parisiens, d'un régime de décharge dérogatoire<sup>43</sup>. La ville de Lyon a donc mis en place une stratégie patrimoniale visant à leur accorder des décharges complètes.

Ainsi la ville a élaboré un « programme type » qui oriente les travaux de construction, de restructuration et de fermeture d'écoles jugées trop petites. Sont ainsi privilégiés les groupes scolaires d'une capacité de 14 classes (six classes maternelles et huit classes élémentaires), pour lesquels la décharge de direction est totale (cf. tableau n° 1).

<sup>42</sup> Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *Ville de Lyon (Métropole de Lyon)*, novembre 2019.

<sup>43</sup> Cour des comptes, *La fonction ressources humaines au ministère de l'éducation nationale*, rapport public thématique, octobre 2024.

Cette stratégie est adossée à un effort conséquent de prévision des évolutions démographiques, effectué par un observatoire urbain qui réalise des projections à cinq et dix ans, ainsi que des études sectorielles pour anticiper les besoins et capacités en termes d'équipement scolaire. La collectivité peut ainsi adapter aux besoins de chaque quartier le patrimoine scolaire, qui représentait en 2018 plus de 21 % du patrimoine bâti de la ville en termes de surface.

L'évolution du statut du directeur doit nécessairement être menée en parallèle avec une réflexion sur la gouvernance des écoles. Une solution intermédiaire entre un statut d'établissement public local, difficile à mettre en œuvre en l'état compte tenu de la très grande diversité de l'organisation scolaire, et la pratique actuelle de décharges plus ou moins complètes, passe nécessairement par une gouvernance partagée entre plusieurs écoles à l'image des regroupements pédagogiques intercommunaux. Seuls ces regroupements permettraient, à terme de généraliser la fonction de directeur d'école à temps complet.

L'opportunité de créer un statut d'établissement public d'enseignement local ne pourra donc être envisagée qu'à l'issue de cette phase de regroupement qui permet de refondre la gouvernance des écoles et, à terme, de mieux associer l'ensemble des partenaires autour d'un projet prenant en compte les spécificités locales.

## **B - Une mise en réseau des écoles qui doit s'adapter à la baisse des effectifs**

À l'enjeu de gouvernance au sein d'une école s'ajoute celui du pilotage de plusieurs établissements, en particulier sur les territoires confrontés à une baisse continue d'effectifs. Ce pilotage recouvre deux problématiques : la mise en réseau des écoles et le maintien d'une offre pédagogique de qualité.

La mise en réseau n'est pas récente et a souvent été présentée comme la solution aux différentes difficultés rencontrées localement par les communes : le réseau d'éducation prioritaire à partir des années 1980, le réseau d'écoles rurales à partir des années 1990<sup>44</sup> ou encore le regroupement pédagogique intercommunal dont les origines remontent à l'ordonnance du 29 février 1816.

Le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) est un outil permettant notamment de mutualiser l'entretien d'une école, de répartir les dépenses entre les communes concernées et d'organiser les classes afin de maintenir un nombre d'élèves suffisants. À la rentrée 2021, le ministère de l'éducation nationale comptabilisait 4 791 RPI.

---

<sup>44</sup> Circulaire du 17 décembre 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé.

Ce regroupement peut être dispersé ou concentré. Dans le premier cas, le RPI rassemble des écoles sur au moins deux communes différentes, dans le second cas il rassemble des écoles sur un lieu unique. Enfin, cette mutualisation peut s'organiser dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou d'un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS), auquel les communes ont transféré la compétence scolaire.

En l'absence de transfert de compétence, le regroupement est une structure de coopération se matérialisant simplement par une convention délibérée par les conseils municipaux des communes intéressées. Il convient, toutefois, de rappeler que le regroupement est, d'ores et déjà, obligatoire dans certains cas. L'article L. 212-2 du code de l'éducation dispose, en effet, que la réunion de deux ou plusieurs communes pour l'établissement et l'entretien d'une école « *est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités* ».

**Le syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS)  
du Pays mélusin (Vienne)<sup>45</sup> : une coopération approfondie  
entre neuf communes**

Le SIVOS du Pays mélusin est composé de neuf communes, situées au sud-est de Poitiers, et intégrées dans la communauté urbaine de Grand Poitiers. Deux RPI préexistaient au SIVOS (un RPI de deux communes et un RPI de trois communes). Ce dernier gère aujourd'hui onze écoles, dix lieux de restauration dont trois cuisines sur site et emploie 85 agents. Il organise le service public éducatif pour environ 900 élèves. Son budget s'élevait à 3,3 M€ en 2023 (total des charges courantes du compte de gestion).

L'absence de personnalité morale ne permettant pas à un RPI d'être un outil abouti de gestion des dépenses, la constitution en syndicat offre davantage de leviers aux communes membres. Le syndicat peut ainsi bénéficier de subventions (dotations de l'État, soutien d'autres collectivités territoriales), mutualiser certaines dépenses de fonctionnement (notamment sur le volet des ressources humaines) ou encore organiser une réflexion sur le maillage territorial de l'éducation à une échelle plus importante. Le RPI est ainsi avant tout un outil pédagogique et de négociation et non de rationalisation des dépenses.

---

<sup>45</sup> Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Saint-Sauvant*, observations définitives, avril 2024.

Dans un contexte de baisse rapide des effectifs, le RPI dispersé, puis concentré, apparaît comme une solution transitoire dans les territoires où la qualité pédagogique est fragilisée par un nombre trop faible d'élèves et un écart de niveau trop important.

Cet outil présente plusieurs intérêts : le premier est d'ordre budgétaire, car il permet aux communes membres de mutualiser les dépenses. Ce partage des charges ne repose cependant que sur la volonté des élus et par voie de convention, le RPI n'ayant pas de personnalité morale.

Le deuxième intérêt est de lutter contre l'isolement du corps enseignant notamment lorsqu'il existe un poste de directeur déchargé, ce qui peut alors développer le travail d'équipe. Le troisième intérêt de ce regroupement est de permettre de créer un espace de concertation entre l'État et les élus afin de rationaliser le maillage éducatif tout en en préservant la qualité pédagogique.

En effet, les RPI poursuivent un objectif général d'amélioration de l'environnement de travail de l'élève et de la qualité de l'enseignement (en mutualisant les équipements par exemple). Enfin, les RPI préservent le rôle des maires en tant qu'acteurs centraux de l'organisation territoriale du service public de l'éducation. La généralisation des RPI, mais aussi la mutualisation de la gestion des écoles au sein de syndicats ou d'intercommunalités, avec l'accord des élus concernés, pourraient permettre d'améliorer sensiblement la connaissance des coûts des communes de moins de 3 500 habitants, en leur demandant une information budgétaire plus facile à mobiliser dans le cadre de RPI ou d'un syndicat de taille critique.

Face aux risques de fermeture d'une école, la création d'un regroupement pédagogique apparaît ainsi comme une solution de rationalisation qui pourrait encore être renforcée par la création d'un directeur unique comme préconisé ci-dessus.

#### **Le pilotage de la carte scolaire dans un département en baisse d'effectifs : l'exemple de la Dordogne**

La Dordogne est confrontée à une baisse démographique continue : d'après l'Insee, entre 2015 et 2021, le département a perdu 1 687 habitants. En 2070 la population totale du département pourrait atteindre 372 000 habitants contre 424 000 en 2023, avec une part des 65 ans qui passerait de 29 à 45 %. Cette baisse démographique se retrouve dans la baisse des effectifs scolaires puisqu'en cinq ans la Dordogne a perdu 2 176 élèves, dont 559 à la rentrée scolaire 2023, y compris dans les villes moyennes (-150 élèves à Bergerac pour cette même rentrée). Pour la rentrée 2023, la Dordogne comptait 27 359 élèves dans le premier degré et 1 961 dans le privé sous contrat.

Face à ce phénomène, les RPI se sont développés : sur les 281 communes avec école(s) que compte le département, 63 % sont en RPI et 5 % sont en regroupement pédagogique intercommunal concentré (RPIC). De plus sur les 83 RPI, 40 ont au moins une commune avec une école à une classe et 45 % des écoles sont à 1 ou 2 classes.

Aujourd'hui, la directrice académique des services de l'éducation nationale (DASEN) poursuit le déploiement des RPI sur l'ensemble du département. Le choix a, ainsi, été fait d'envoyer un courrier à l'ensemble des maires du département, y compris ceux qui n'étaient pas concernés par une fermeture de classe, afin de les sensibiliser à la nécessité de penser le maillage éducatif à l'échelle intercommunale. La DASEN a de plus lancé un travail prospectif sur dix ans afin d'identifier les pistes d'avenir des écoles de Dordogne.

Le pilotage des écoles peut aussi être amélioré par des initiatives locales innovantes. Afin de renforcer les échanges de bonnes pratiques et de développer le travail en réseau, des réunions de directeurs d'école d'un territoire donné peuvent être organisées à l'exemple de ce qui a pu être constaté pour la commune de Bergerac.

Ces réunions peuvent être à l'initiative des inspecteurs de secteurs mais aussi des élus eux-mêmes afin d'aborder les différents enjeux et d'identifier des pistes de solutions collectives. Enfin, « l'école du socle » qui consiste à associer un collègue à plusieurs écoles primaires pourrait être une piste de mise en réseau des établissements scolaires dans le respect des compétences des communes et des départements, des expérimentations étant déjà menées dans certains territoires (voir *infra*).

### **C - Évaluer et systématiser les projets d'écoles pour anticiper les évolutions à venir**

La nécessité de renforcer les liens entre les services en charge de l'éducation nationale et les autres acteurs, dont, au premier chef, les collectivités territoriales est aujourd'hui une évidence partagée.

Toutefois, cette stratégie mérite également d'être intégrée au sein même de l'institution éducative en s'appuyant sur une double approche : donner la possibilité aux écoles d'évaluer leurs forces et leurs faiblesses en menant à son terme la démarche engagée par le conseil d'évaluation de l'école ; accroître les marges de manœuvre à l'échelon des écoles et davantage responsabiliser ces dernières en leur fixant des objectifs en contrepartie des ressources qu'on leur affecte.

## **1 - L'évaluation des écoles : une démarche nécessaire mais inaboutie**

Le conseil d'évaluation de l'école, créé par la loi de 2019 pour une école de confiance et placé auprès du ministre chargé de l'éducation nationale, a pour mission d'évaluer en toute indépendance l'organisation et les résultats de l'enseignement scolaire.

### **L'évaluation des écoles : objectifs et méthodologie**

La finalité de l'évaluation, arrêtée par le conseil d'évaluation de l'école, réside dans l'amélioration du service public d'enseignement scolaire, de la qualité des apprentissages cognitifs et socio-émotionnels des élèves, de leur suivi, de leur réussite éducative et de leur vie dans l'école. Elle a pour but d'améliorer, pour l'ensemble de la communauté éducative, les conditions de réussite collective, d'exercice des différents métiers et de bien-être dans l'école.

Ce processus a pour objectif d'aider les écoles à prendre conscience de leurs caractéristiques propres, à analyser elles-mêmes leurs décisions et actions propres, leur fonctionnement, les résultats de leurs élèves et la qualité de leur suivi, à valoriser l'investissement de leurs équipes pédagogiques et à dégager des pistes d'amélioration.

L'évaluation se déroule en deux temps : une auto-évaluation interne réalisée par la communauté éducative de l'école et une évaluation externe réalisée par une équipe d'inspecteurs de l'éducation nationale et d'experts mandatés par le conseil. À l'issue de ces évaluations, un rapport détaillé est rédigé servant de base à l'adoption d'un plan d'actions reprenant les principales recommandations.

Le rapport annuel du conseil pour 2023 indique que, s'agissant du premier degré, 6 400 écoles ont participé à l'opération en 2022-2023, soit 16 % de l'ensemble des écoles depuis 2021, année de lancement de la démarche. S'agissant des évaluateurs externes, 6 000 ont été mobilisés en 2022-2023.

La démarche est encore loin de couvrir l'ensemble du premier degré qui présente près de 50 000 écoles. Afin d'assurer une montée en charge, une solution envisagée par le conseil est de programmer les évaluations par groupements d'écoles. Il convient donc, désormais, d'aller jusqu'au bout de la démarche et de mettre ces évaluations au service de la définition du projet d'école et de son évaluation au cours du temps, démarche non totalement effective à ce jour.

En effet, un premier enjeu réside dans l'utilisation de l'outil d'évaluation à l'échelon des écoles. Le rapport du conseil de 2023 souligne « *un investissement important des équipes éducatives dans la démarche ainsi qu'une bonne appropriation par les écoles des indicateurs mis à leur disposition* ». La finalité est qu'à l'issue de l'évaluation, les parties prenantes de l'école soient en mesure d'écrire le projet d'école en s'appuyant sur les orientations stratégiques proposées au terme de l'évaluation.

Un deuxième enjeu réside dans la valorisation des rapports d'auto-évaluation et d'évaluation externe des écoles par l'administration de l'éducation nationale. La direction de l'enseignement scolaire estime ainsi que cette démarche qu'elle juge prometteuse, « *appelle des ajustements pour réduire, entre autres, le temps d'évaluation et la complexité de la démarche. Il reste aussi à faire des rapports d'évaluations des outils partagés de pilotage avec les directions académiques, les corps d'inspection et les écoles et les établissements.* ».

Pour faciliter cette exploitation, le conseil d'évaluation de l'école s'est engagé dans un chantier devant déboucher en 2025 qui vise à créer une application permettant de stocker les rapports et d'en effectuer des analyses pour éclairer les tendances constatées dans les écoles.

Enfin, un troisième enjeu porte sur l'articulation de l'évaluation des écoles avec d'autres initiatives visant, elles-aussi, à mobiliser les équipes éducatives autour de projets éducatifs. C'est, en particulier, le cas du dispositif « *Notre école, faisons-la ensemble* ». Il s'agit d'un appel à projets lancé dans le cadre du conseil national de la refondation (CNR) qui se traduit par un travail commun et local destiné à permettre à chaque école ou établissement d'identifier des solutions qui correspondent à sa situation pour améliorer la réussite de ses élèves.

Les projets proposés doivent, pour être retenus et bénéficier de financements, répondre à trois critères qui font écho aux objectifs des évaluations du conseil d'évaluation de l'école : comprendre une valeur ajoutée pédagogique élevée et mesurable sur les résultats des élèves ; se fonder sur un diagnostic local partagé dans le cadre d'une large concertation ; présenter un potentiel d'essaimage au niveau du bassin, de l'académie ou à l'échelle interacadémique.

En définitive, la démarche d'évaluation des écoles constitue une indéniable avancée, en ce sens qu'elle incite les équipes éducatives à analyser les forces et les faiblesses de leur action en direction des élèves et, plus généralement, à les rendre acteurs de cette évaluation. Elle mérite toutefois d'être menée à son terme pour en faire un instrument opérationnel

de rédaction collective des projets d'école. Il convient désormais d'aller jusqu'au bout de la démarche et de mettre ces évaluations au service de la définition du projet d'école et de son évaluation au cours du temps, démarche non totalement effective à ce jour.

## **2 - Systématiser les projets d'écoles, partagés avec l'ensemble de la communauté éducative**

La loi de 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a bien prévu, pour chaque école, l'élaboration obligatoire d'un projet d'école pour une durée de trois à cinq ans. Ce projet est élaboré par les représentants de la communauté éducative et adopté par le conseil de l'école sur proposition de l'équipe pédagogique.

Or, il convient désormais de compléter cette démarche qui doit tirer parti de la procédure d'auto-évaluation et d'évaluation développée par le conseil d'évaluation de l'école. Elle permettra ainsi de déboucher sur l'élaboration ou l'actualisation du projet d'école associant l'ensemble des partenaires parties prenantes à la communauté éducative : élus, parents d'élèves, associations, à l'exemple des concertations sur la base du projet « *Notre école faisons là ensemble* » et conformément aux dispositions de l'article L. 401-1 du code de l'éducation. Le bien-être et la confiance des élèves doivent être placés au centre des réflexions, ces facteurs étant aujourd'hui reconnus comme des facteurs importants de réussite scolaire.

En accompagnement de l'élaboration du projet d'école, une réflexion mérite d'être engagée pour développer une approche plus managériale de la direction des écoles, le cas échéant en s'inspirant de l'enseignement privé sous contrat où le directeur d'école joue un rôle de premier ressort pour l'accompagnement des personnels, davantage que dans l'enseignement public (cf. *supra*).

À l'identique, dans un certain nombre de pays, les directions d'école ont des marges d'action beaucoup plus larges qu'en France, que ce soit en matière de recrutement, d'adaptation des programmes d'enseignement ou dans la structuration des classes. Les directeurs peuvent y décider directement de l'ouverture ou de la fermeture des classes. Ce modèle, à l'image de l'Estonie<sup>46</sup>, se ressent en termes de niveau scolaire, mais aussi d'attractivité du métier d'enseignant auquel notre pays est aujourd'hui largement confronté.

---

<sup>46</sup> Premier pays européen au classement PISA pour les mathématiques, et deuxième pour la lecture.

### **Les marges de manœuvre des écoles dans les pays étrangers**

Dans le cadre de la présente enquête, une vingtaine d'institutions supérieures de contrôles (ISC) a été sollicitée. Seize ont répondu au questionnaire qui abordait notamment les enjeux d'autonomie des équipes enseignantes. Il ressort des questionnaires que les directeurs d'école disposent parfois de prérogatives renforcées.

En matière d'innovation pédagogique les initiatives émergent principalement directement au sein des écoles, avec la possibilité d'étendre les pratiques jugées pertinentes. En Autriche, les écoles peuvent développer des initiatives scolaires (« expériences scolaires ») dans les écoles élémentaires. Si ces expériences sont jugées réussies par le ministère, elles peuvent être intégrées au programme scolaire national. Au Portugal certaines écoles peuvent adapter jusqu'à 25 % du programme national, en créant des matières par exemple. Au-delà de 25 % d'adaptation, l'établissement doit réaliser un plan d'innovation validé par le ministère. Des inspecteurs et des chefs de départements sont chargés de veiller au respect des normes professionnelles.

En matière de gestion de la carte scolaire, et en particulier de fermetures de classe, la décision finale peut revenir au directeur d'école. C'est notamment le cas en Estonie ou en Autriche, après avis du conseil de l'éducation compétent sur le ressort.

La démarche de projet d'école qui vise à mieux tenir compte des spécificités locales et de la diversité des territoires, doit être assortie, dès le stade de l'élaboration, des modalités d'évaluation des résultats atteints permettant ainsi un véritable dialogue avec les autorités académiques.

Pour les écoles ayant fait l'objet d'un regroupement intégré (RPI de taille critique) ou ayant un nombre important de classe, cette évaluation pourrait prendre la forme de contrats d'objectifs, de moyens et de performance fixés aux directeurs d'écoles, le but étant de rechercher une différenciation du fonctionnement des écoles au service de la réussite des élèves.

## II - Une politique qui doit être mieux concertée avec les collectivités

La fermeture d'une classe ou d'une école est une inquiétude pour l'ensemble des collectivités concernées par la baisse des effectifs. Enjeu politique fort, la préparation annuelle de la carte scolaire exige des concertations étroites entre les services déconcentrés de l'État (services départementaux de l'éducation nationale et préfecture) et les élus locaux.

### A - Un travail de concertation avec les élus à poursuivre

Le travail de concertation porte en premier lieu sur le partage des prévisions démographiques et leurs effets sur la carte scolaire.

#### **L'attractivité des communes moyennes en zone rurale : l'exemple de la commune de Corte (Haute-Corse)<sup>47</sup>**

La démographie des élèves accueillis à Corte ne peut être analysée sous un prisme uniquement communal. La collectivité est, en effet, entourée de territoires ruraux denses ou très peu denses, caractérisés par une proportion significative d'élèves n'ayant pas d'école publique dans leur commune ou dont l'école de rattachement propose des services périscolaires et extrascolaires moindres, ce qui influe sur l'attractivité des écoles cortenaises.

Aussi, entre 10 et 13 % des élèves scolarisés à Corte proviennent des communes voisines, soit 57 élèves pour l'année scolaire 2023/2024. À l'inverse, aucun enfant résidant à Corte n'est scolarisé dans des communes extérieures.

Les conventions ruralités signées, à partir de 2014, entre l'État et les collectivités départementales rurales prévoyaient déjà la création d'espaces de dialogue entre les différents partenaires (élus, services de l'État, organisations syndicales, associations de parents). Cette politique de concertation se poursuit en 2023 avec le volet éducation du plan France Ruralités. Ce plan prévoit la création systématique d'un observatoire départemental des dynamiques rurales ayant ici encore vocation à partager les perspectives d'évolution des effectifs.

<sup>47</sup> Chambre régionale des comptes de Corse, rapport d'observations définitives, novembre 2024.

Ces instances, saluées par les élus, permettent aux services départementaux de l'éducation nationale d'inciter les élus à repenser le maillage territorial des écoles tout au long de l'année, avant le passage en Conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) et sans attendre l'effet « couperet » de la publication de la carte scolaire annuelle.

La question de la contractualisation se pose de nouveau. En 2016, un rapport du Sénat sur la mise en œuvre des conventions ruralité proposait à l'État de donner aux élus une visibilité pluriannuelle de trois ans renouvelables en limitant le nombre de suppressions d'emplois d'enseignants sur cette durée.

En effet, la stabilité et la visibilité constituent des éléments clés pour permettre de mieux faire face aux enjeux de court et de long terme de l'école primaire que sont notamment l'évolution du bâti scolaire (sécurité, bien-être des élèves, transition écologique, adaptation thermique, etc.), la gestion des ressources humaines (recrutement d'accompagnants sur le temps périscolaire) et le suivi du budget (organisation de la restauration scolaire ou du transport scolaire par exemple).

Si dans les très petites communes, l'installation ou le départ d'une famille au cours de l'été ou le changement d'établissement scolaire décidé par les parents est difficilement anticipable, une logique de contractualisation, anticipant sur trois années les mouvements d'enseignants, apparaît cependant opportune dans tous les cas.

Cette contractualisation cadrerait formellement les négociations qui existent déjà entre les élus et les services de l'éducation nationale, notamment au sujet des RPI. En effet, les services départementaux de l'éducation nationale font souvent preuve de sens pratique et politique en proposant un maintien de poste en échange d'un passage en regroupement pédagogique.

#### **Le conventionnement entre l'État et es collectivités : l'exemple de la convention cadre relative aux pôles éducatifs en Haute-Saône**

Le 18 mai 2022, l'État et le Conseil départemental de Haute-Saône ont signé une convention relative aux pôles éducatifs, afin de « *construire le modèle éducatif du XXI<sup>ème</sup> siècle en zone rurale* ». Cette convention perpétue une tradition de coopération entre l'État et les collectivités de Haute-Saône, la première convention-cadre ayant été signée en octobre 1993 et prorogée systématiquement depuis cette date.

Cette convention a pour objectif de « *maintenir et de moderniser la scolarisation en zone rurale au titre du premier degré, par la construction et la labellisation de pôles éducatifs en accompagnant le choix volontaire de plusieurs communes* ».

La convention précise que la création de pôles éducatifs est à l'initiative des élus de proximité qui acceptent de regrouper au sein d'une même structure pédagogique et éducative des classes maternelles (1 à 4) et élémentaires (3 à 7), des services scolaires (médiathèque, centre documentaire, équipements numériques, locaux destinés au réseau d'aide spécialisée), périscolaires (accueil, restauration, activité) et des équipements sportifs.

En contrepartie de cette mutualisation définie entre élus, l'État et le Conseil départemental s'engagent à soutenir financièrement les pôles éducatifs selon une grille tarifaire définie par la convention. De plus, les services de l'éducation nationale s'engagent à maintenir, pour une durée de trois ans après l'ouverture, les emplois nécessaires, sans prendre en compte les baisses d'effectifs aléatoires. Ces services sont aussi chargés d'évaluer l'impact de la politique départementale des pôles éducatifs en transmettant un bilan annuel.

En 2022, près de 33 % des élèves du premier degré de l'enseignement public étaient recensés dans 45 pôles éducatifs de Haute-Saône.

À l'image de ces accords locaux, un engagement sur une durée de trois années devrait être formalisé concernant les révisions de la carte scolaire et l'affectation de postes d'enseignants, en contrepartie d'engagements réciproques des collectivités signataires, afin d'améliorer l'offre éducative et les conditions de réussite scolaire.

## **B - Mieux articuler les politiques publiques et assurer la cohérence des financements**

### **1 - De la cohérence des financements en matière scolaire**

Dans sa circulaire aux préfets du 10 mai 1993 relative à la politique des services publics en milieu rural, le Premier ministre a instauré un moratoire sur la fermeture des services publics. Ce moratoire, reconduit jusqu'en 1998, avait vocation à repenser l'organisation territoriale des services publics en zone rurale afin de garantir l'égalité d'accès et la qualité du service rendu aux usagers. Il a notamment permis de maintenir 350 écoles à la rentrée 1997. Aujourd'hui l'État déploie différents dispositifs et mobilise principalement des dotations financières pour revitaliser les territoires. Ces deux leviers ont des incidences directes sur le service public de l'éducation et nécessitent une vigilance sur la cohérence de l'action de l'État en liaison avec les collectivités concernées.

L'État a ainsi développé des labellisations s'adaptant aux différentes typologies de communes, comme « cœur de ville » (2018), « petite ville de demain » (2020) ou encore « village d'avenir » (2023). Ces labels sont accordés par les préfetures aux élus présentant un projet cohérent sur leur commune.

Cette labellisation, suivie en grande partie par les directions départementales des territoires (DDT), doivent faire l'objet d'une information aux services départementaux de l'éducation nationale. Toutefois, des labellisations ont été accordées à des communes concernées par des fermetures de classes, ce qui peut nuire à la lisibilité de labels présentés comme un soutien à la redynamisation de centres-villes et susciter de l'incompréhension de la part des élus. Cet enjeu de cohérence se pose aussi en matière de financements des projets portés par les collectivités. Les différentes dotations (dotation de soutien à l'investissement local – DSIL –, dotation politique de la ville – DPV –, dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR –, dotation de soutien à l'investissement des départements, fonds vert, etc.) peuvent soutenir des investissements liés au secteur scolaire.

Les données transmises par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), montrent qu'en 2022, 2 617 projets liés à l'équipement des écoles primaires ont été soutenus par l'État, qui a attribué 188,7 M€ de subventions (dont 82,9 M€ au titre de la DSIL, 85,2 M€ au titre de la DETR, et 20,6 M€ au titre de la DPV). Entre 2018 et 2022, 14 343 projets ont ainsi été cofinancés par l'État sur cette thématique, soit un montant total subventionné de 990,7 M€. Au total, 8 020 collectivités ont été accompagnées dans 103 départements.

Pour autant ces dotations ne sont pas fléchées spécifiquement et uniquement sur le secteur scolaire. Elles doivent être attribuées localement en prenant en compte les évolutions des effectifs et de la carte scolaire. L'avis des services départementaux de l'éducation nationale sur la répartition des crédits affectés à des projets touchants au scolaire est donc impératif.

Dans certains départements les échanges entre les préfetures et les directions départementales de l'éducation nationale sont très étroits et anciens mais doivent être rendus systématiques pour l'ensemble du territoire. Le plan « Rénovation des écoles » lancé en 2023 dans le cadre du fonds vert doit notamment contribuer à renforcer ces liens entre les services déconcentrés de l'État en association avec les élus concernés. Pour l'ensemble des dispositifs, fonds ou dotations, il apparaît nécessaire d'associer les services départementaux de l'éducation nationale à l'instruction de toute demande de crédits ou de labellisation portant sur le secteur scolaire.

## 2 - De la bonne articulation avec la préscolarisation

La réussite de l'enseignement primaire s'évalue au regard de deux autres moments éducatifs : en amont, avec la prise en charge des enfants de moins de trois ans ; en aval lors du passage au collège. La préscolarisation et le lien primaire-collège et la continuité pédagogique jouent un rôle important dans la réussite de l'élève.

La prise en charge des enfants de moins de trois ans peut prendre deux formes : l'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) qui regroupe les crèches, halte-garderie, etc. et l'accueil en très petite section de maternelle avant l'âge de trois ans. Dans ce second cas, on parle de préscolarisation ou de scolarisation précoce. Cette prise en charge n'a cessé de décroître depuis les années 2000. Entre 1970 et 1980 le taux de scolarisation des enfants de deux ans double, passant de 18 % à 36 %. Il reste stable jusqu'aux années 2000 (34 % en 2000) puis diminue très nettement pour atteindre 9,9 % en 2021<sup>48</sup>.

L'État a soutenu la préscolarisation considérant son impact positif tant en termes de développement de l'enfant (socialisation précoce, acquisitions langagières, enrichissement de l'imaginaire, etc.) qu'en termes de lutte contre les inégalités sociales et leurs effets sur la réussite scolaire. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 précise à cet effet que l'accueil des enfants de deux ans est prioritaire dans les zones géographiques défavorisées où l'échec scolaire est élevé.

La circulaire du ministère de l'éducation nationale « *L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé* », du 17 décembre 1998, insiste, pour sa part, sur la scolarisation précoce en zones rurales et la circulaire du 18 décembre 2012 réaffirme l'objectif de lutte contre les inégalités d'accès à l'éducation et à la culture<sup>49</sup>. Enfin, la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, en abaissant l'obligation légale d'instruction à trois ans (article L131-1 du code de l'éducation), induit qu'une scolarisation précoce concourrait à la réussite de l'élève tout au long de sa scolarisation.

---

<sup>48</sup> *Taux de scolarisation par âge, données annuelles de 2000 à 2021*, paru le 22 novembre 2023, Insee.

<sup>49</sup> « [La scolarisation d'un enfant avant ses trois ans] est un moyen efficace de favoriser sa réussite scolaire, en particulier lorsque, pour des raisons sociales, culturelles ou linguistiques, sa famille est éloignée de la culture scolaire. Cette scolarisation précoce doit donc être développée en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales et de montagne ainsi que dans les départements et régions d'outre-mer ».

Or, si l'école maternelle améliore l'efficacité de la scolarité primaire, les effets d'une scolarisation avant trois ans sur la réussite scolaire sont plus difficiles à démontrer<sup>50</sup>.

Une entrée après trois ans à l'école maternelle est pénalisante pour les élèves, le risque de redoublement au CP ou au CE1 étant pratiquement deux fois plus élevé. Inversement, une scolarisation avant trois ans n'a pas systématiquement d'effets bénéfiques puisqu'elle dépend de nombreux autres facteurs extérieurs : la taille des classes, le trimestre de naissance de l'enfant (effet de seuil au 31 décembre), la qualité de l'accueil. Enfin, les études<sup>51</sup> montrent que deux catégories sociales bénéficient le plus de la préscolarisation : les enfants de cadres (en particuliers d'enseignants) et ceux de catégories sociales défavorisées (inactifs, chômeurs, bas revenus, migrants).

À l'inverse, la prise en charge d'enfants au sein d'établissement d'accueil du jeune enfant ou dans le cadre de très petites sections de maternelle est considéré par les communes comme un facteur d'attractivité et de stabilisation des effectifs. La préscolarisation permettrait, ainsi, de fidéliser les parents pour le reste de la scolarité. Les maires ruraux de France militent d'ailleurs en faveur d'un accueil des tous petits qui soit adossé à l'école maternelle.

Pour autant, ouvrir une très petite section de maternelle nécessite des aménagements et un accompagnement spécifique, ne rentrant ni dans les critères d'une crèche (la loi impose au moins un éducateur pour huit enfants de deux ans, encadrement trois fois plus important qu'à l'école maternelle), ni dans ceux d'une maternelle (le programme pédagogique est adapté à l'âge et au développement des moins de trois ans). Dès lors, le choix de développer l'accueil des très petits enfants, ainsi que les modalités retenues, doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie entre les collectivités et les services de l'éducation nationale à l'échelle d'un bassin de vie, à l'image des pôles éducatifs (voir point II.A.).

---

<sup>50</sup> La littérature relative aux effets de la scolarisation avant trois ans souligne systématiquement le manque de données suffisantes pour conclure à un réel effet bénéfique. On peut citer : J.-P. Caille, *Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire* revue Éducation & formations, n° 60, DEPP, juillet-septembre 2001, pp. 7-18 ; le rapport de France Stratégie de janvier 2018 « Quand la scolarisation à deux ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation ».

<sup>51</sup> *Ibidem*.

### **III - Mieux associer la communauté éducative et l'ensemble des partenaires**

La continuité éducative, qui doit intégrer la totalité du temps de l'enfant, est aujourd'hui un facteur de réussite scolaire, de réduction des inégalités et de meilleure intégration dans la société.

Pour être efficace, cette politique se doit de favoriser l'intégration de tous les acteurs, collectivités territoriales, familles et parents d'élèves mais aussi d'autres entités publiques ou entreprises.

#### **A - Renforcer le temps consacré aux projets pédagogiques et à la formation**

Les enseignants jouent à l'évidence un rôle dans l'amélioration des possibilités d'apprentissage des élèves au côté des familles qu'ils accompagnent au quotidien. La qualité des enseignants produit des effets à la fois sur les résultats de leurs élèves dans l'immédiat mais aussi et surtout sur la poursuite d'études supérieures. La formation initiale est réexaminée régulièrement sans que chacune des réformes puissent donner lieu à une évaluation définitive. En outre, elle n'a pas vocation à répondre à toutes les exigences futures. Il importe que ces personnels, qui sont confrontés aux évolutions très rapides de la société et des attentes vis-à-vis du système éducatif, puissent bénéficier d'une offre de formation continue étendue et diversifiée.

Or, tel n'est pas le cas. Une obligation effective de formation (en dehors des neuf heures de formation continue, pas toujours réalisées) est aujourd'hui indispensable pour s'insérer dans les démarches innovantes et être en capacité de mieux piloter un projet éducatif.

#### **L'utilisation des crédits de formation par le ministère : entre opacité et non sincérité budgétaire<sup>52</sup>**

Malgré les recommandations récurrentes de la Cour, le ministère ne distingue pas, dans les documents budgétaires, les crédits alloués à la formation initiale de ceux à destination de la formation continue. Cette opacité obère les capacités de suivi et de contrôle des moyens réellement engagés pour les différentes actions de formation des enseignants, suivant le stade de leur carrière.

<sup>52</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – mission interministérielle « Enseignement scolaire »*, avril 2024.

En outre, cette enveloppe budgétaire est largement sous-consommée, et ce depuis plusieurs exercices. Alors que les crédits ouverts en programmation initiale ne cessent d'augmenter, cette moindre-consommation a atteint en 2023 une ampleur inédite, en dépassant le milliard d'euros au total.

Pour le premier degré public, seuls un tiers de la masse salariale disponible (350 M€) et deux tiers des crédits de fonctionnement (18 M€) ont été dépensés. Les crédits ouverts pour la formation des enseignants font donc office de réserve, consommée sur d'autres postes de dépenses, ce qui remet en cause la sincérité de cette inscription budgétaire.

Cette réalité budgétaire contraste donc d'autant plus avec les situations de forte tension quant aux remboursements des frais générés par les formations, observées au sein des services déconcentrés de l'éducation nationale.

Ces constats, récurrents, posent avec toujours plus d'acuité la question de la place donnée par le ministère à la formation continue des enseignants.

Au-delà du problème de la formation continue, la logique partenariale au sein de la communauté éducative reste à développer. La direction générale de l'enseignement scolaire souligne un déficit de temps pour « *se concerter et faire vivre un projet* » identifié par les enseignants et corps de direction comme le principal frein au pilotage de projets, construits en plus du service devant élèves. Il importe donc que les priorités de service des enseignants soient redéfinies à la lumière de ce constat et que le directeur d'école puisse être le véritable pilote de cette équipe pédagogique comme préconisé dans ce rapport.

#### **L'implication des collectivités dans la formation des professeurs : l'exemple du bilinguisme en Moselle<sup>53</sup>**

La maîtrise de l'allemand, « langue du voisin » est un enjeu fort en Moselle, territoire pleinement intégré dans un espace de coopération transfrontalier avec l'Allemagne et le Luxembourg. C'est pourquoi la région et le département, interprétant les réglementations nationales et supranationales<sup>54</sup>, mènent une politique volontariste de soutien au bilinguisme dans les écoles.

<sup>53</sup> Chambre régionale des comptes Grand Est, *Le bilinguisme en Moselle*, observations définitives, novembre 2024.

<sup>54</sup> Notamment les articles L. 4221-1 du CGCT (donnant compétence au conseil régional d'engager des actions complémentaires à celles de l'État pour promouvoir le soutien aux politiques d'éducation) et 165-2 du TFUE (« L'action de l'Union vise à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres [...] »).

Cette action s'inscrit naturellement dans un cadre transfrontalier, et le Land voisin de Sarre a développé une « *Frankreichstrategie* », portant notamment sur l'apprentissage du français.

Cette politique a permis le développement de dispositifs spécifiques d'apprentissage renforcé de l'allemand dès la maternelle. Tous les ans, un ou deux nouveaux établissements s'inscrivent dans cette démarche et les nouveaux élèves permettent de compenser l'effet de la baisse démographique. L'une des caractéristiques de cette offre mosellane est son universalité : le dispositif touche l'intégralité de l'école et non seulement quelques classes, et se déploie aussi bien en éducation prioritaire qu'ailleurs.

Pour rester dans un rôle complémentaire à celui de l'éducation nationale et éviter tout risque de substitution, une convention-cadre a été établie entre le rectorat, la région, les départements et l'université de Lorraine pour la période 2019-2035. Le deuxième objectif affiché est de « *former et recruter des professeurs et mobiliser l'ensemble de la communauté éducative* ». En effet, le nombre d'enseignants d'allemand est insuffisant dans l'académie et en diminution, et les collectivités tentent de pallier cette baisse par un investissement dans l'effort de formation des professeurs.

Concernant la formation initiale, la région cofinance un module complémentaire à destination de l'ensemble des étudiants de l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (Inspé). Quant à la formation continue, la région cofinance un diplôme universitaire « *pratiquer et enseigner l'allemand et en allemand, à l'école au collège et au lycée* », et le département assume l'entretien du centre transfrontalier de formation et de ressources de Saint-Avold. Ce centre est l'une des pièces maîtresses du dispositif, puisqu'il assure la formation continue des enseignants dont les établissements s'engagent dans des parcours d'allemand renforcé ainsi que la formation initiale et continue des assistants éducatifs germanophones (qui interviennent en classes maternelles et élémentaires pour contribuer au développement précoce de l'apprentissage de l'allemand).

Cet exemple d'une politique volontariste de formation des enseignants, au service d'un projet territorial, illustre bien l'effort important mené par certaines collectivités pour pallier les insuffisances de l'État en la matière. Si la baisse du nombre de germanistes dans le département est moins marquée que la moyenne académique, la chambre régionale des comptes Grand Est constate l'absence de mesure des résultats de cette politique et donc la nécessité d'un suivi fin du dispositif.

Cet exemple montre combien une action volontariste et coordonnée des collectivités territoriales et des services locaux de l'Éducation nationale peut permettre de faire émerger avec pragmatisme des projets pédagogiques locaux au bénéfice des élèves.

## **B - Un nécessaire renforcement de la place des parents dans la communauté éducative**

Le conseil d'école réunit l'ensemble de la communauté éducative à laquelle appartiennent les représentants des parents d'élèves qui siègent en nombre égal à celui des classes de l'école. L'enquête a relevé des initiatives locales et ponctuelles intéressantes à l'image des « cafés des parents » ou de « l'école des parents », par exemple au sein de l'école élémentaire publique Jean Zay, située en zone REP+ à Nantes.

Des cours de français sont ainsi proposés aux parents des élèves scolarisés en unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UP2A). Le « café des parents », financé dans le cadre de la Cité éducative Bellevue Nantes / Saint-Herblain, propose des temps d'écoute et d'échanges avec la présence ponctuelle de psychologues. Enfin, un lieu d'accueil parents-enfants a été mis en place par la municipalité pour préparer à la séparation au moment de la première scolarisation.

À l'inverse, force est de constater que la place des parents au sein de l'école reste encore très restreinte et se limite, pour l'essentiel, aux aspects formels de représentation à l'image de ce conseil qui doit se réunir au moins une fois par trimestre.

Or, il est aujourd'hui indispensable que les parents se sentent légitimés de manière à faciliter le travail des enseignants et devenir des acteurs de l'éducation à part entière conformément aux dispositions de l'article L. 111-4 du code de l'éducation qui dispose « *que les parents sont membres de la communauté éducative* ».

### **La place centrale des parents d'élèves dans les pays de l'OCDE**

La place accordée aux parents d'élèves au sein de l'école est centrale dans la grande majorité des pays interrogés. Ainsi, le principe d'association des parents est très souvent fixé dans la loi (Autriche, Finlande, Danemark, Roumanie, Suède, Japon).

Les parents d'élèves s'organisent au sein d'associations. En Italie une fédération nationale regroupe l'ensemble des associations de parents d'élèves. Ce « Forum national des associations de parents d'élèves » se décline au niveau régional afin de créer des moments de regroupement des différentes associations de parents d'élèves, sur un territoire donné. La fonction de ces structures est définie dans un décret ministériel de 2002, qui stipule qu'elle est un lieu de rencontre entre le ministère, l'administration et les associations (composées des associations de parents les plus représentatives) qui a été créé dans le but de renforcer la place des parents dans les écoles et d'assurer une consultation régulière des familles sur les questions scolaires.

Les parents d'élèves sont aussi représentés au sein d'instances, à différents niveaux (conseil consultatif auprès du ministère de l'éducation nationale en Autriche, conseils d'écoles dans la grande majorité des pays). Au sein des conseils d'école, les parents d'élèves peuvent prendre des décisions importantes : en Slovaquie, le conseil d'école est compétent pour proposer un directeur ou le révoquer. En Lettonie, les parents d'élèves peuvent proposer, lors du conseil d'école, une inspection dans un établissement d'enseignement.

Or, il est manifeste que dans un système qui se complexifie, et dans lequel toutes les parties n'accèdent pas au même niveau d'information, une présence accrue des parents ne peut que les aider à devenir des acteurs éclairés des enjeux éducatifs et, ainsi, faciliter et légitimer l'action des enseignants.

### **C - Mieux associer l'école privée sous contrat aux objectifs de mixité sociale**

Enfin, et surtout, une meilleure association de tous les acteurs du monde de l'éducation, et notamment de l'enseignement privé sous contrat qui représente environ 14 % des enfants scolarisés dans le primaire, est aujourd'hui indispensable.

Il convient d'atteindre collectivement les objectifs rappelés à l'article L. 111-1 du code de l'éducation à savoir, l'égalité des chances, la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative et le respect de la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement.

À la suite de la publication du rapport de la Cour sur l'enseignement privé sous contrat<sup>55</sup> qui mettait en évidence une mixité sociale en net recul dans ces établissements depuis 20 ans et la formation d'un écart grandissant entre le public et le privé, un protocole d'accord décrivant une trajectoire et un plan d'action partagé en la matière a été signé le 17 mai 2023 avec l'enseignement catholique en rappelant en préambule « *que la mixité sociale et scolaire est une condition essentielle de l'éducation et de la construction de la fraternité entre les élèves* ».

---

<sup>55</sup> Cour des comptes, *L'enseignement privé sous contrat*, rapport public thématique, juin 2023.

Ce protocole n'étant pas contraignant, il conviendra donc de veiller à ce que ces engagements puissent être respectés au bénéfice de la réduction des inégalités et de la réussite scolaire, ce qui constitue aujourd'hui un défi pour la société française. Une meilleure association de l'école privée sous contrat aux objectifs de diversité et de mixité sociale est devenue une nécessité, même si les engagements pris se doivent d'être réciproques.

### **D - S'assurer de la continuité pédagogique avec le collège**

La question de la continuité pédagogique se pose lors du passage au collège. Si le troisième cycle regroupe le CM1, le CM2 et la sixième, l'existence de liens réels et effectifs entre l'école primaire et le collège reste parfois à consolider. Cet enjeu est régulièrement abordé dans le cadre des débats sur l'« école du socle ». Ce concept, apparu officiellement dans les circulaires de rentrée de 2011 et 2012 vise à rapprocher les écoles et collèges pour garantir une continuité pédagogique du CP à la 3<sup>ème</sup> et pour rapprocher les écoles et les collèges dans les territoires confrontés à un baisse des effectifs. Il poursuit donc un double objectif pédagogique et organisationnel.

Ce rapprochement prend différentes formes : l'intégration de classes de CM2 dans un collège (classes mixtes CM2-6<sup>ème</sup> ou activités communes), la fusion d'un collège et d'une école sur un même site (souvent dans le cadre d'une réhabilitation des bâtiments) et le regroupement en réseau autour d'un projet commun.

#### **Renforcer les liens école-collège : l'exemple de l'école d'Ambrières-les-Vallées en Mayenne**

L'école primaire publique de la commune d'Ambrières-les-Vallées (environ 2 600 habitants) scolarise environ 300 élèves, répartis en 12 classes, dont 8 en double niveau, de la très petite section au CM2. L'école fait partie d'un regroupement pédagogique intercommunal concentré (RPIC) intégrant deux autres communes.

Dans le cadre de l'appel à projets « *Notre école faisons-la ensemble* », le directeur de l'école et le principal du collège de proximité ont souhaité renforcer les liens entre les deux sites en rapprochant les cours moyen et la classe de 6<sup>ème</sup> du collège. Ce rapprochement repose sur un volet pédagogique et un volet institutionnel.

Le volet pédagogique prévoit des visites du collèges organisées en anglais par les collégiens pour les élèves de CM ou encore un club de lecture commun CM-6<sup>ème</sup> dans lequel les élèves se présentent mutuellement leurs lectures. Le volet institutionnel prévoit la mise en place d'un conseil de cycle, permettant aux équipes pédagogiques des deux établissements d'échanger sur les élèves et de renforcer la continuité pédagogique.

Ce rapprochement permet aussi de faire bénéficier l'école primaire de l'expertise des professeurs du collège, en l'espèce, les professeurs d'anglais et de littérature. Enfin, il permet aux élèves de CM d'utiliser le même matériel et les mêmes supports pédagogiques que les collégiens et de se familiariser avec les locaux du collège. Cette familiarisation permet de gagner du temps lors de leur arrivée en 6<sup>ème</sup>.

En Europe, de nombreux pays on fait le choix de rattacher la classe de 6<sup>ème</sup> à l'école primaire<sup>56</sup>. C'est le cas de la Suède, du Danemark, de la Finlande, de l'Estonie ou encore de la Pologne. En France, « l'école du socle », dans son volet le plus intégré (partage de locaux ou classes mixtes) suppose une clarification du statut de l'école primaire puisque le directeur d'école évolue sans cadre réglementaire. Le pilotage de projets communs suppose que le directeur d'école dispose de décharges suffisantes pour développer leur conduite.

---

<sup>56</sup> DEPP, « L'Europe de l'éducation en chiffres 2022 », décembre 2022.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La gouvernance des écoles fait face à des défis majeurs liés à l'absence d'un véritable statut pour les directeurs, à la dispersion des écoles sur le territoire et à une coordination parfois insuffisante entre l'État et les collectivités. Le pilotage des établissements reste fragilisé par un manque d'autonomie et de moyens, limitant la capacité des directeurs à structurer un projet éducatif cohérent.*

*Par ailleurs, la baisse des effectifs dans certaines zones impose une réorganisation des écoles pour garantir un enseignement de qualité. Cette transformation ne peut se faire sans une concertation renforcée avec les élus locaux et une meilleure articulation des politiques publiques. Enfin, l'implication de l'ensemble des acteurs – enseignants, parents et partenaires – apparaît indispensable pour assurer la continuité pédagogique et renforcer la cohésion de la communauté éducative.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 2. en liaison avec une refonte de la gouvernance des écoles, engager la réforme du statut de directeur d'école en généralisant progressivement la fonction de directeur à temps complet, en commençant par les écoles regroupées (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, associations d'élus municipaux) ;*
  - 3. systématiser les regroupements pédagogiques ou les regroupements d'écoles dans les territoires confrontés à une baisse des effectifs (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, associations d'élus municipaux) ;*
  - 4. établir des conventions triennales entre les élus concernés et les services de l'éducation nationale permettant d'objectiver la politique éducative du territoire (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'intérieur, associations d'élus municipaux).*
-



## **Chapitre III**

### **La baisse attendue des effectifs : une opportunité pour redéfinir l'école en fonction du bien-être des élèves**

La baisse des effectifs doit être considérée comme permettant de redéfinir le modèle actuel de l'école sans négliger la nécessité d'engager une réflexion sur les rythmes scolaires aujourd'hui contraires aux besoins des enfants. À bien des égards, cette diminution constitue un enjeu tout aussi décisif que l'avait été leur hausse au cours des précédentes décennies, au moment de la massification de l'enseignement à ses différents échelons de formation.

Toutefois, le reflux de la population scolaire exige de repenser les objectifs de l'école afin que la baisse attendue des effectifs scolaires devienne un levier d'amélioration au service du bien-être des élèves. Pour ce faire, trois défis majeurs doivent être relevés :

- adapter les innovations pédagogiques en fonction des besoins des élèves pris dans leur globalité ;
- tirer parti des outils numériques dans la pédagogie, mais en définissant des limites d'utilisation qui respectent les capacités des élèves ;
- assurer la transition écologique de l'école en adaptant son organisation et son utilisation pour mieux tenir compte du bien-être des élèves.

## **I - Centrer les démarches innovantes sur le bien-être de l'élève**

Le premier enjeu que l'école doit relever est de mettre le bien-être des élèves au centre des initiatives innovantes, en assurant une plus forte cohérence entre activités scolaires, périscolaires et extrascolaires et en prenant davantage en compte les besoins globaux de l'enfant.

### **A - Le bien-être des élèves : un facteur d'épanouissement mais aussi de réussite scolaire**

Comme le rappellent les études de l'OCDE, les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants de qualité offrent d'importantes possibilités pour les enfants, leurs familles et la société. Des éléments probants issus de domaines de la recherche aussi divers que les neurosciences ou l'économie, montrent clairement qu'un environnement éducatif de qualité peut donner un meilleur départ à tous les enfants, et en particulier à ceux issus de milieux moins privilégiés, en favorisant leur développement.

La notion de bien-être est présentée, dans la circulaire de rentrée scolaire de 2023 du ministère, comme une priorité. Cette circulaire met l'accent sur plusieurs modalités : protéger la santé mentale des élèves, favoriser des comportements responsables, construire une culture de l'égalité et du respect mutuel, favoriser l'inclusion des élèves en situation de handicap, promouvoir la culture de l'engagement des élèves.

Parmi les actions mises en œuvre pour répondre à cette priorité donnée au bien-être des élèves, il faut notamment citer la lutte contre les situations de harcèlement et de discrimination, la sensibilisation des acteurs éducatifs aux compétences dites psycho-sociales, la promotion de la santé et de l'hygiène à l'école ou les cours d'empathie expérimentés en 2023 et généralisés à la rentrée scolaire 2024.

À titre d'exemple, le programme « Phare » est le premier programme, en France, de lutte contre le harcèlement entre élèves. Il a été construit avec le concours d'un comité national de spécialistes de ces questions. Ce programme a été conçu à partir d'une expérimentation de deux années dans six académies. Il a été généralisé et rendu obligatoire à partir de 2021 pour tous les écoles et collèges publics. Il est désormais étendu aux lycées depuis la rentrée 2023.

Autre exemple, la lutte contre les discriminations constitue un thème récurrent des projets « *Notre école faisons la ensemble* » qui sont sélectionnés et soutenus dans le cadre du Conseil national de la refondation. Il faut citer des thèmes tels que l'égalité filles-garçons, l'inclusion de tous les élèves, etc.

De telles démarches ont été mises en œuvre dans d'autres pays, notamment au Danemark, avec des résultats positifs. Il conviendra que le ministère s'attache, par des démarches d'évaluation adaptées, à confirmer ces effets et, le cas échéant, à identifier les actions les plus efficaces et à les inscrire comme des dimensions pleinement intégrées aux programmes d'enseignement en tenant compte de la diversité des situations locales. La mise en place de contrats d'objectifs et de moyens (cf. ci-dessus) doit permettre de mieux prendre en compte ces objectifs.

## **B - Mettre en cohérence les activités scolaires, périscolaires et extrascolaires en tenant compte des besoins globaux de l'enfant**

Les activités scolaires et les activités péri et extrascolaires constituent autant de leviers en faveur du bien-être des élèves, à la condition que ces activités soient agencées de façon pertinente et équilibrée en prenant en compte les besoins des enfants, pris dans leur globalité<sup>57</sup>.

Comme l'a souligné le rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale publié en 2015 sur l'efficacité pédagogique de la réforme des rythmes scolaires de 2013 : « *les “ temps d'activités périscolaires ” ou “ nouvelles activités périscolaires ” auraient pu constituer un élément important dans une stratégie éducative fondée sur une prise en charge globale du temps de l'enfant. Dans les faits, ils ont d'abord très majoritairement consisté à combler le temps laissé vacant par la réduction de la journée de classe. »*

Le ministère met en avant, à juste titre, l'impact favorable des dispositifs innovants tels que « *Vacances apprenantes* » ou « *École ouverte* ».

---

<sup>57</sup> Les activités périscolaires ont fait l'objet de deux rapports récents : l'un publié en octobre 2022 par l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et par la caisse nationale d'allocations familiales sous le titre Temps et activités péri et extrascolaires : quelle satisfaction des parents, quels freins d'accès, quel impact de la crise ? ; l'autre en octobre 2023 par l'Association des maires de France sous le titre « Le périscolaire pour les primaires – état des lieux en 2023 ».

Selon l'enquête menée en 2021-2022 auprès des établissements scolaires ayant mis en œuvre le dispositif « *l'École ouverte* », les résultats des élèves se sont améliorés pour 41 % d'entre eux dans le premier degré, preuve que ces démarches constituent un facteur favorable.

Ces démarches innovantes sont également des leviers potentiels pour améliorer un pilotage coordonné entre éducation nationale et acteurs territoriaux. Ainsi, les associations d'élus ont souligné l'intérêt du dispositif des Cités éducatives<sup>58</sup>, telle l'association des maires de France qui « *loue les apports positifs des Cités éducatives au sens où elle permet d'engager une méthode de partenariat plus global (...)* ».

Toutefois, les associations d'élus sont quasiment unanimes pour souligner les défauts d'agencement et de conduite de ces nouveaux projets, la principale critique portant sur l'insuffisante concertation entre éducation nationale et collectivités locales.

L'association des maires de France précise ainsi que « *la succession de réformes (exemple des rythmes scolaires) et des dispositifs (Nouvelles activités périscolaires, Plan mercredi, Vacances apprenantes, etc.) ou expérimentations (dont les Territoires éducatifs ruraux), menées tambour battant et sans véritable concertation préalable ni évaluation, n'est pas de nature à favoriser la confiance auprès des acteurs éducatifs locaux et à prendre en compte les capacités de mise en œuvre locale.* ».

L'enquête conduite en 2023 par cette association d'élus sur le « *Plan Mercredi* », a fait ressortir que ce dispositif, proposé par l'État depuis 2018, n'est appliqué que par 23 % des collectivités répondantes : « *de grandes variations sont encore observées entre les strates de population des communes, allant de 10 % pour les communes de moins de 2 000 habitants à 40 % dans les villes de 30 000 habitants et 43 % dans les communes de 2 000 à 9 999 habitants. Seul un tiers des intercommunalités a mis en place le " Plan Mercredi "* ».

---

<sup>58</sup> Lancé en 2023, le label des Cités éducatives s'adresse aux quartiers prioritaires de la ville (QPV) dans les territoires qui se portent volontaires. Il donne la possibilité pour les collectivités, associées aux préfetures et aux rectorats, de mettre en place des « alliances éducatives locales » pour mener collectivement des actions novatrices en faveur des enfants et des jeunes des quartiers concernés.

Pour sa part, l'association France Urbaine estime que « *l'innovation ne doit pas devenir le concept qui permet de masquer le retrait de l'État de ses obligations républicaines* » et souligne avec justesse qu' « *une frontière artificielle s'est installée dans les esprits entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire. Or il s'agit en réalité, du point de vue de l'enfant, d'un seul et même parcours. Ce qui pose la question fondamentale de la rupture d'égalité qui se joue là pour beaucoup d'entre eux. Sur la tranche des 3-11 ans, le temps de l'enfant ne peut être que le résultat de l'articulation entre les missions de l'Éducation nationale et celle des collectivités, y compris " non scolaires " (culture, sport, alimentation...)* ».

Ces critiques ou réserves expriment un déficit d'approches concertées entre les acteurs éducatifs et leurs partenaires extérieurs pour agencer et équilibrer les offres d'activités péri et extra scolaires. De plus, cette offre dépend étroitement des capacités de financement des collectivités, ce qui peut, dès lors, constituer un facteur d'inégalités territoriales voire un élément allant à l'encontre de l'égalité des chances des élèves d'avoir un parcours éducatif réussi.

**Un exemple de la politique communale en faveur du périscolaire :  
la commune de Beauvais**

L'attention portée par la ville de Beauvais à la réussite de tous les élèves passe par une politique forte en faveur de l'accueil périscolaire, mis en place le matin de 7h30 à 8h30, le soir de 16h30 à 18h30 et le mercredi de 7h30 à 18h30, les écoles étant au rythme des quatre jours.

Ainsi, malgré une déprise démographique importante (le nombre d'élèves a baissé de 9 % entre 2019 et 2023), la fréquentation de ces temps d'accueil connaît une forte hausse (+ 16 % sur la période), notamment celui du matin.

Cette politique induit un coût non négligeable pour la commune dont les dépenses de fonctionnement consacrées au périscolaire ont augmenté de 41 % depuis 2019, pour atteindre 6,1 M€ en 2023.

Le projet éducatif territorial (PEDT) établi en 2014 n'a jamais été renouvelé. Néanmoins, la commune s'appuie sur d'autres dispositifs pour mettre en œuvre sa politique d'accueil périscolaire, notamment le label « *Cité éducative* », obtenu fin 2021. Ce label, dont les actions concernent 1 587 jeunes de 3 à 12 ans a déjà produit des résultats qualitatifs satisfaisants.

En outre, la ville développe une politique d'inclusion des enfants en situation de handicap dans les accueils de loisirs, à travers la prise en charge directe de ces enfants dans le cadre périscolaire ainsi que des travaux d'accessibilité (pour 1,7 M€ sur la période 2021-2026).

Si l'augmentation du taux de réussite scolaire des élèves résulte nécessairement d'une pluralité de facteurs, la chambre régionale des comptes relève que la collectivité y a participé par sa politique périscolaire.

C'est donc la conduite globale de ces activités qui appelle des mesures correctrices afin de mettre en œuvre une conception mieux centrée sur le bien-être de l'enfant, ceci pour assurer un continuum pédagogique et éducatif dans et en dehors du temps scolaire.

Cette question nécessite de répondre aux problèmes soulevés par les collectivités territoriales : mettre fin à l'empilement des dispositifs et des réformes menées sans recul temporel suffisant ; sortir de la logique d'appels d'offre pour renforcer les initiatives de droit commun ; mais aussi mettre en place des évaluations afin de mesurer les effets des initiatives éducatives et en tirer les conséquences pour les recentrer, le cas échéant, sur les savoirs fondamentaux en fonction des capacités d'assimilation des élèves.

En définitive, les deux mesures suivantes méritent d'être mises en œuvre pour résoudre les questions relatives à la bonne articulation entre activités scolaires, péri et extrascolaires dans un contexte où la baisse des effectifs permet de réfléchir à une meilleure allocation des moyens.

D'une part, il convient, dans le cadre de la contractualisation préconisée par les juridictions financières entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales et du nouveau statut des directeurs d'école proposé ci-dessus, de développer une approche concertée de l'organisation de ces activités en tenant compte du point de vue de l'élève, pris dans la globalité de ses besoins éducatifs.

D'autre part, les démarches d'évaluation devraient être systématisées en vue d'identifier et de sélectionner les activités péri et extrascolaires les plus efficaces en termes d'apprentissages scolaires des élèves.

## **II - Mieux tirer parti du numérique dans la pédagogie**

Le deuxième enjeu que l'école doit relever est de tirer parti des opportunités qu'offrent les outils numériques pour les mettre au service de la pédagogie et ainsi contribuer à améliorer l'efficacité des enseignements. Cette question a, au demeurant, pris un relief particulier lors de l'épidémie de covid 19, même si les enseignements du premier degré ont été moins concernés que ceux du second degré. Mais cette démarche doit tenir compte des capacités des enfants et définir des limites d'utilisation liées à leur développement physique et psychique<sup>59</sup>.

Les défis sont nombreux et tangibles. Il serait erroné de penser que l'utilisation – peu ou mal maîtrisée – que les jeunes font des objets connectés constitue une véritable compétence numérique, comme l'a souligné l'association France urbaine au sujet de l'illectronisme : « *le temps passé devant les écrans ou la maîtrise de certains applicatifs (réseaux sociaux) n'est pas synonyme de compétences numériques réelles à acquérir pour une vie professionnelle épanouie* ».

### **A - Un équipement numérique trop souvent inadapté aux besoins pédagogiques**

L'enquête des juridictions financières a, tout d'abord, fait apparaître à l'échelon du ministère une stratégie de structuration et une volonté de pilotage du numérique éducatif qui concerne notamment l'enseignement du premier degré.

Le service public du numérique pour l'éducation a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République en 2013. Le ministère s'est doté d'une direction du numérique pour l'éducation en 2014 et d'un comité des partenaires du numérique pour l'éducation qui se réunit tous les mois et qui comprend notamment des représentants des associations d'élus.

---

<sup>59</sup> La Cour des comptes a analysé la question du numérique éducatif et publié en juillet 2019 le rapport public thématique : Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé.

Depuis 2023, il existe également une instance nationale de nature plus politique qui, chaque trimestre, permet au ministre de dialoguer directement avec les représentants des associations d'élus sur la stratégie d'ensemble d'usage du numérique éducatif. Un comité de filière a été mis en place pour faciliter les relations avec le secteur privé qui produit des supports éducatifs. Enfin, un comité d'éthique pour les données d'éducation a été instauré en 2019 pour analyser les aspects déontologiques que pose l'utilisation du numérique dans l'éducation.

À l'échelon académique, des délégués de régions académiques pour le numérique éducatif (Drane) sont chargés de définir les besoins en formation continue qui constitue un levier essentiel pour davantage inciter les enseignants à tirer parti des supports numériques dans les apprentissages.

Plusieurs dispositifs ont été également mis en place pour susciter des opérations d'équipement et des actions innovantes ayant trait au numérique éducatif. L'appel à projet « *socle numérique pour les écoles élémentaires* » qui est financé dans le cadre de France Relance à hauteur de 115 M€, a permis d'équiper un tiers des écoles qui ne disposaient pas encore de matériels adaptés.

Dans le cadre de ce socle, ont été mis en place les tests de positionnement du programme « *PIX+Edu.* » Ces tests sont proposés à tous les enseignants du premier degré depuis octobre 2023 et permettent de valider leurs compétences numériques et d'aboutir à une certification. Enfin, dans le cadre de France 2030, 200 M€ ont été mobilisés dans 12 Territoires numériques éducatifs qui regroupent 13 000 écoles, la finalité étant notamment de développer de nouvelles pratiques pédagogiques, d'associer les parents et de développer une co-éducation tirant parti des supports numériques.

Malgré toutes ces démarches qui visent à définir une stratégie concertée entre État et collectivités et qui témoignent d'un souci de l'appropriation des ressources par les enseignants, de nombreuses défaillances apparaissent en matière de développement du numérique dans l'enseignement du premier degré.

**De la mise en place des moyens numériques à visée pédagogique :  
les exemples des communes de l'Île Rousse (Haute-Corse)  
et de Sathonay-Camp (Rhône)<sup>60</sup>**

S'agissant de la commune de l'Île-Rousse, l'offre numérique s'est étoffée s'agissant des équipements destinés aux élèves. Cependant, la mise en œuvre des moyens numériques à visée pédagogique, tels que des plateformes de travail collaboratif ou des livrets scolaires numériques permettant de fluidifier les échanges entre les parents, le corps enseignant et les acteurs de la vie scolaire, demeure à l'état de projet.

D'après les comptes-rendus des conseils d'école, une première initiative de création d'un espace numérique de travail avait été envisagée en 2022, sans qu'elle ait été à nouveau discutée. En 2024, la commune a réitéré que le recours à des tels outils demeurerait à l'état de projet. Les inscriptions scolaires ne sont pas non plus numérisées et s'effectuent directement en mairie.

La commune de Sathonay-Camp a bénéficié d'un financement de l'éducation nationale pour l'achat de tablettes, mais qui n'ont jamais été utilisées. La directrice d'école et la mairie s'en renvoient la responsabilité. Pour les premières, la faute revient aux services municipaux qui ne les ont jamais mises en route ; pour la seconde, l'éducation nationale n'a jamais fourni les logiciels adéquats. Ces tablettes sont finalement stockées dans une valise qui se trouve dans le bureau de la directrice.

En premier lieu, il n'existe pas de vision consolidée de l'état de développement et d'utilisation des supports numériques dans l'enseignement primaire. Le tableau suivant précise, uniquement pour l'enseignement public, le type et le nombre d'équipements rapportés à 100 élèves.

---

<sup>60</sup> Chambre régionale des comptes Corse, rapport d'observations définitives (novembre 2024), Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives (octobre 2024).

**Tableau n° 2 : indicateurs sur l'équipement numérique  
du secteur public en 2021-2022 et 2022-2023**

	Nombre de terminaux fixes pour 100 élèves	Nombre de terminaux mobiles pour 100 élèves	Nombre d'outils de vidéo projection pour 100 élèves
<i>Écoles maternelles</i>	3	3	2
<i>Écoles élémentaires</i>	5	10	4
<i>Écoles primaires</i>	4	10	4
<b><i>Ensemble 1<sup>er</sup> degré (2022-2023)</i></b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>
<i>Collèges</i>	23	17	6
<i>LEGT</i>	43	23	7
<i>LP</i>	71	26	11
<b><i>Ensemble 2<sup>nd</sup> degré (2021-2022)</i></b>	<b>33</b>	<b>20</b>	<b>7</b>

Source : RERS 2023, DEPP, Champ France métropolitaine + DROM, Public

Or, lors de la concertation du numérique pour l'éducation en 2022, l'État et les collectivités territoriales ont fait le constat qu'il manquait une vision précise, commune et partagée du numérique éducatif (équipements informatiques, usages du numérique, formation des enseignants, effets sur les résultats des élèves). Ce contexte de transition numérique implique justement d'apporter aux élèves les meilleures compétences en la matière et implique de revoir profondément les méthodes et les outils nécessaires pour une nouvelle pédagogie, outils qui doivent pouvoir évoluer rapidement dans le temps compte tenu de la rapidité de leur obsolescence.

Une autre difficulté dans la conduite de cette politique concerne la mesure des risques d'inégalités qui résulte de l'investissement financier inégal des collectivités territoriales, du fait de la grande diversité de leurs capacités financières. Comme l'a indiqué le ministère, « *l'inégalité d'accès au numérique qui dépend en partie de l'investissement de la collectivité, est un sujet de préoccupation récurrent. L'État intervient en impulsion pour l'investissement sur de premiers équipements. Il définit aussi des référentiels. Cependant, il n'a pas la capacité réelle (financière et légale) de mettre en place des mesures de compensation* ».

Ce point, extrêmement important, traduit une vision du passé de la transition numérique. Il distingue en effet entre premiers équipements et maintenance. Or il s'agit d'une technologie en constante évolution qui nécessite une adaptation permanente des outils au service de l'éducation. Ce partage de compétences ne correspond plus à la réalité de ces matériels à un moment où émerge l'intelligence artificielle ce qui implique impérativement la mise en place d'une nouvelle stratégie avec un seul niveau de responsabilité dans l'utilisation et le déploiement du numérique à l'école.

À défaut, et comme les juridictions financières ont pu le constater à de nombreuses reprises, s'installent des situations d'équipements inutiles ou sous-utilisés car inadaptés aux besoins des enseignants qui ne peuvent être figés dans le temps. Ces constats ont également montré des incertitudes récurrentes sur le partage des responsabilités entre État et collectivités en matière de propriété et de maintenance des matériels, critiques relayées par les associations d'élus qui réclament une clarification en la matière.

**La problématique de la maintenance des matériels informatiques :  
l'exemple de Saint-Martin-d'Uriage (Isère)<sup>61</sup>**

Commune montagnarde d'environ 5 500 habitants, Saint-Martin-d'Uriage compte deux groupes scolaires publics et une école primaire privée.

Chaque salle de classe des groupes scolaires publics est dotée d'un vidéoprojecteur et d'un ordinateur portable. En revanche, l'école n'est pas dotée de tableaux blancs interactifs. L'école ne dispose pas d'une salle informatique. Elle est dotée d'une « classe mobile » : il s'agit d'une armoire roulante pouvant être transportée de classe en classe, qui contient une quinzaine d'ordinateurs portables. Toutefois, ces ordinateurs portables sont inutilisables : ils sont anciens et leurs batteries ne tiennent plus la charge.

Actuellement, les élèves de l'école élémentaire n'ont pas la possibilité d'utiliser l'outil informatique, ce qui est regrettable. La commune a candidaté suite à l'appel à manifestation d'intérêt du territoire numérique de l'Isère : si elle retenue, elle envisage de s'équiper de tablettes tactiles.

Tous ces éléments témoignent d'une coordination encore très insuffisante entre ministère de l'éducation nationale et collectivités territoriales, nonobstant la question du partage de responsabilité s'agissant d'une politique de moins en moins sécable.

<sup>61</sup> Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Saint-Martin-d'Uriage*, observations définitives, octobre 2024.

## **B - Mettre le numérique au service des apprentissages, mais en tenant compte des capacités des enfants et en définissant des limites**

De façon paradoxale, il n'existe que peu d'études permettant d'apprécier l'impact des outils numériques sur les apprentissages des élèves, ce constat valant notamment pour l'enseignement du premier degré. Comme le confirme le ministère de l'éducation nationale, « *les études réalisées jusqu'à présent n'ont pas établi de manière tranchée la plus-value des technologies de l'information et la communication s'agissant des pratiques d'enseignement et des apprentissages* ».

Il convient certes de citer une étude de nature empirique qui a été menée par la direction départementale de l'éducation nationale de l'Aisne, dans le cadre du dispositif *Territoire numérique éducatif*, sur la base de l'analyse des résultats aux évaluations nationales des élèves de CM1. Cette étude a porté sur 6 604 élèves de CM1, dont 1 000 élèves concernés par cette action.

Le niveau initial des élèves de ce panel qui était en CP en 2020, était inférieur, en moyenne, de deux à cinq points à la moyenne départementale, déjà la plus faible de la métropole. L'amélioration des résultats s'est avérée significative après la mise en œuvre du dispositif (+5 points) pour la compétence la moins réussie des compétences mathématiques en CP pour les 1 000 élèves : associer un nombre à une position.

Une réponse plus scientifique devrait prochainement être donnée à l'intérêt du recours aux supports numériques dans les enseignements. En effet, une évaluation dénommée ELAINE, est en cours et devrait déboucher début 2025. Son objectif est d'identifier de manière rigoureuse l'effet causal, s'il existe, de la mise à disposition d'équipements numériques mobiles sur les apprentissages des élèves.

De l'avis des professionnels rencontrés, il conviendrait désormais d'axer davantage les équipements sur les besoins pédagogiques identifiés, et ce en concertation avec l'ensemble des partenaires, de manière à mettre en place une véritable stratégie porteuse d'avenir au bénéfice du bien-être et de l'éveil des élèves tout au long de leur parcours.

Un enjeu qui n'avait pas été clairement identifié lors des précédents plans d'équipements numériques des écoles, réside toutefois dans la progressivité de l'exposition des enfants aux outils numériques. Cette question est essentielle, compte tenu des risques soulignés par le rapport *L'enfant, l'adolescent, la famille et les écrans : appel à une vigilance raisonnée sur les technologies numériques*, que les Académies des sciences, de médecine et des technologies ont publié en avril 2019.

Ce rapport souligne qu'« un consensus scientifique net se dégage sur les conséquences néfastes des écrans sur plusieurs aspects de la santé somatique des enfants et des adolescents. En particulier, l'utilisation des écrans contribue, directement ou indirectement, selon une relation dose-effet, aux déficits de l'attention et aux pathologies chroniques qui en découlent ».

D'ores et déjà, le ministère commence à prendre des mesures dans le sens d'une utilisation adaptée des supports numériques et mentionne, dans la circulaire de rentrée 2024, les limites requises pour l'usage du numérique éducatif. Ce document souligne que « l'utilisation abusive des écrans a des effets néfastes et démontrés sur la concentration, la socialisation, mais aussi sur l'exercice d'une réflexion autonome et de l'esprit critique. S'il ne s'agit pas de bannir le numérique de la pédagogie, les usages non pédagogiques n'ont pas leur place à l'École. Aussi, dès la rentrée 2024, les outils numériques seront strictement limités et les outils individuels, proscrits à l'école maternelle, et les élèves seront sensibilisés à leur usage raisonné au cours de l'école élémentaire avec l'expérimentation d'un programme PIX dédié aux élèves de cours moyens ».

Au final, plusieurs mesures s'avèrent nécessaires pour davantage adapter les équipements numériques aux besoins pédagogiques en les mettant pleinement au service des apprentissages. Il convient d'assurer une progressivité de l'usage de numérique éducatif afin de prendre en compte les facteurs de développement et de bien-être de l'enfant. La question de la formation initiale et continue des enseignants est, à ce titre, déterminante, la finalité étant d'inciter ces derniers à mieux intégrer le numérique comme un outil au service de la pédagogie. Leur apport est essentiel dans la réussite de cette transformation de l'école.

### **III - Intégrer le défi de la transition écologique**

Le troisième enjeu de l'école de demain est la transition écologique qui, au regard des besoins massifs en termes d'adaptation des locaux scolaires, pose des questions de coordination des responsabilités, de quantification des besoins et des financements, mais qui surtout constitue une perspective pour reconsidérer l'école comme un lieu de vie favorable au bien-être des élèves.

Repenser l'école dans un contexte de baisse des effectifs, c'est, en effet, permettre aux enfants de mieux s'épanouir dans leur environnement en veillant à faire de ces bâtiments des lieux d'éveil (qualité des espaces de vie, école inclusive, accessibilité, sanitaires, etc.) où chacun doit prendre conscience des enjeux environnementaux qui peuvent servir de pédagogie (sobriété énergétique, origine des matériaux, gestion des déchets, cantines comme lieu d'apprentissage, etc.).

Le but est également d'assurer une plus grande polyvalence des usages des espaces scolaires, en veillant à ce que les espaces ludiques, comme la cour d'école, puissent devenir pour l'enfant des lieux d'épanouissement, d'apprentissage et d'ouverture à l'autre.

#### **A - Des risques de grande ampleur qui concernent la moitié des écoles**

Le bâti scolaire représente aujourd'hui la moitié du patrimoine immobilier des communes, la mairie et l'école étant généralement les seuls bâtiments à disposition du plus grand nombre dans les collectivités de moindre importance. Pour 40 % des écoles, la conception est généralement très éloignée des standards actuels. Elles se situent dans les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, communes dont les capacités d'ingénierie n'existent pas.

Selon une étude réalisée par les juridictions financières, une part très importante d'écoles primaires est exposée à des risques climatiques : 16 % des écoles (accueillant 14 % des élèves) feront ainsi face à des vagues de forte chaleur pendant au moins 15 jours par an d'ici 2050 ; 20 % (24 % élèves) sont dans des zones à risque d'inondation ; 16 % (17 % des élèves) sont exposées au retrait-gonflement des argiles ; 0,2 % (0,4 % des élèves) sont construites sur des sites et sols pollués ou potentiellement pollués, et 16 % (20 % des élèves) sont dans des communes exposées à au moins un risque industriel<sup>62</sup>. Au total, 24 145 écoles (52 %) sont exposées à au moins l'un de ces risques climatiques et environnementaux<sup>63</sup>.

**Tableau n° 3 : écoles et populations d'élèves exposés aux risques climatiques et environnementaux**

<i>Risques climatiques</i>	<b>Nombre d'écoles</b>	<b>Part des écoles</b>	<b>Nombre d'élèves</b>	<b>Part d'élèves concernés</b>
<i>Vagues de chaleur (&gt; 15 jours annuels sur la période 2021-2050)</i>	7 465	16 %	0,9 million	14 %
<i>Inondation (2020)</i>	9 385	20 %	1,5 million	24 %
<i>Retrait-gonflement des argiles (2019)</i>	7 377	16 %	1 million	17 %
<i>Sol pollués</i>	95	0,2 %	21 000	0,4 %
<i>Risques industriels</i>	7 473	16 %	1,2 million	20 %

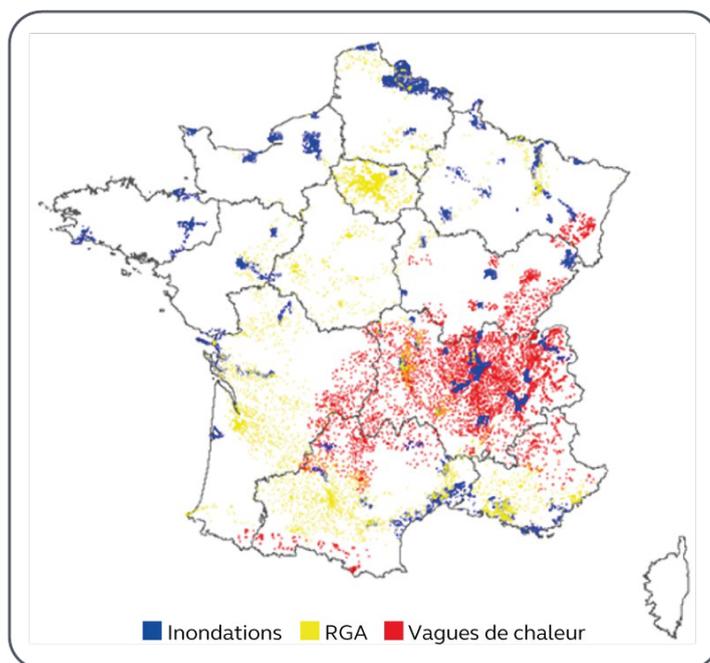
Source : Cour des comptes d'après données DEPP, DRIAS, DGPR, BRGM et GASPAR<sup>64</sup>  
Note : le nombre d'élèves n'est pas renseigné pour 0,2 % des écoles.

<sup>62</sup> Plus 1 500 communes sont exposées à au moins un risque industriel en France métropolitaine.

<sup>63</sup> L'organisation non gouvernementale OXFAM France indique, dans son rapport sur le Réchauffement climatique publié le 15 juillet 2024, que « d'ici à 2030, d'après les estimations hautes, 7 138 écoles maternelles (soit environ 1,3 million d'enfants de 2 à 5 ans) seront exposées à des vagues de chaleur supérieures à 35 °C » et que cette situation touche déjà « 100 % des écoles maternelles des Bouches-du-Rhône, de la Seine-Saint-Denis, de Paris, et de Gironde ».

<sup>64</sup> Les données exploitées sont celles du ministère de l'éducation nationale (MEN) et recensent au total 46 438 écoles primaires dans le périmètre étudié accueillant plus de 6 millions d'élèves. Parmi ces dernières, 12 297 sont des écoles élémentaires, 12 187 sont des écoles maternelles, et 21 954 sont des écoles primaires *stricto sensu*. Enfin, 41 867 écoles sont publiques et 4 571 sont privées.

**Carte n° 1 : écoles exposées à des vagues de chaleur supérieures à 15 jours par an, aux risques d'inondation et au retrait-gonflement des argiles**



Source : Cour des comptes d'après données DRIAS, DGPR et BRGM, cf. tableau n° 3

Note : les données des vagues de chaleur ne prennent pas en compte les mois de juillet et août.

## **B - De nécessaires efforts pour quantifier les besoins et pour programmer les chantiers**

L'évolution du bâti scolaire est aujourd'hui indispensable à l'échelle du pays, outre les obligations légales concernant l'ensemble des bâtiments publics de plus de 1 000 m<sup>2</sup> <sup>65</sup>. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour répondre aux enjeux d'adaptation des écoles à la transition écologique.

<sup>65</sup> Les bâtiments hébergeant des activités tertiaires sur une surface supérieure ou égale à 1 000 m<sup>2</sup> sont — sauf exception — assujettis au décret tertiaire (ou dispositif Éco Énergie Tertiaire). Ce décret mis en place depuis octobre 2019 a pour objectif de réduire les consommations énergétiques des bâtiments assujettis de 60 % d'ici à 2050.

En avril 2023, le Président de la République a lancé un projet de restauration écologique des écoles, la cible étant la rénovation énergétique de 40 000 d'entre elles en dix ans. En mai 2023, a eu lieu le lancement par les ministres chargés de la transition écologique et de l'éducation nationale du programme *EduRénov* financé par la Banque des territoires pour 10 000 projets de rénovation énergétique et d'adaptation au changement climatique d'ici 2027 (50 M€ pour les dispositifs d'aide à l'ingénierie et 2 Md € d'avances sur prêts remboursables). Un Fonds vert a également été ouvert en 2024 à hauteur de 500 M€ pour la rénovation thermique et la renaturation et végétalisation des écoles et établissements scolaires.

Le ministère de l'éducation nationale s'est doté, pour sa part, d'une cellule du bâti scolaire qui est directement rattachée au secrétariat général. Cette cellule est tout d'abord chargée de renforcer la coordination avec les collectivités territoriales. De nombreux groupes de travail lient le ministère chargé de l'éducation nationale à ses autres partenaires<sup>66</sup>. Il participe également aux réunions interministérielles pilotées par le secrétariat général à la planification écologique notamment sur la rénovation des bâtiments publics ainsi que sur l'évolution du plan national d'adaptation au changement climatique (volet écoles et établissements scolaires).

La cellule du bâti scolaire est, par ailleurs, chargée de l'élaboration de guides à référence nationale qui constituent des aides à la conception et à l'aménagement des bâtiments scolaires (collection « bâtir l'école »). Ces guides sont déclinés en cahiers pratiques et en fiches techniques, et sont mis à la disposition des collectivités territoriales, des usagers des écoles et des établissements scolaires ainsi que des professionnels de la construction. Ils permettent, également, de valoriser des projets et des initiatives remarquables en matière d'aménagements.

---

<sup>66</sup> Autres ministères (ministères chargés de la transition écologique, de l'intérieur et des outre-mer, de la santé...), collectivités territoriales et associations d'élus locaux, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), Banque des territoires.

Il reste néanmoins que toutes ces démarches se heurtent à une absence de consolidation des données qui empêche d'avoir une quantification précise des besoins et des financements requis pour répondre à ces derniers. Il faut notamment relever que les chiffrages budgétaires sont absents des référentiels que diffuse la cellule du bâti scolaire. Comme l'a souligné le rapport de juin 2023 de la mission d'information du Sénat sur *« Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »*, il existe *« une inconnue : le coût global de l'effort à entreprendre au cours des prochaines années. En la matière, la seule certitude est que le coût global de la transition écologique des bâtiments scolaires est significatif. »*. A titre d'information, l'institut de l'économie pour le climat avance pour 2021 un montant global de 1,5 Md€ pour adapter à la transition écologique l'ensemble des bâtiments des collectivités territoriales, sachant que le bâti scolaire (premier et second degrés) représente un peu plus de la moitié de ce patrimoine.

La multitude des financements et la complexité des modalités de demande d'aides financières constituent également des obstacles, notamment pour les communes de petite taille qui sont généralement dépourvues de services administratifs adaptés. À ce titre, l'Association des maires de France (AMF) a précisé que *« face aux enjeux de la transition écologique dans un contexte d'évolution du climat, l'AMF a rappelé que les maires attendent de l'État qu'il vienne en appui de leurs projets avec des financements et de l'ingénierie adaptés et des procédures simples d'utilisation »*.

Mais, plus globalement, la démarche d'adaptation des locaux scolaires aux enjeux écologiques doit prendre en compte un autre paramètre majeur : la baisse des effectifs scolaires. En effet, au-delà des évolutions sur le bâti scolaire et de son adaptation à la transition écologique, une réflexion sur la mutualisation et l'implantation des différents services liés à la vie de l'enfant doit précéder toute décision qui va engager la collectivité ou l'intercommunalité sur une durée de long terme. Or, cette démarche est restée, jusqu'à présent, largement déconnectée des évolutions à venir de la population scolaire.

**L'impact de la démographie sur les travaux de rénovation :  
l'exemple de la Ville de Saint-Priest (Rhône)<sup>67</sup>**

Confrontée à un fort dynamisme démographique et à une dégradation des conditions d'accueil des élèves, la ville de Saint-Priest a lancé en 2016 un « plan Marshall des écoles ». Ainsi, 35,4 M€ ont été engagés depuis 2019 pour la rénovation de trois groupes scolaires. Le plan pluriannuel d'investissement prévoit encore 33,9 M€ jusqu'en 2029. Deux de ces travaux d'ampleur permettent d'illustrer concrètement les interactions entre problématiques démographiques et écologiques.

Le groupe Marius Berliet, construit en 1951, a fait l'objet de travaux de réhabilitation et d'extension pour un coût de 7,2 M€, ayant permis à la rentrée 2019 d'augmenter ses capacités d'accueil par six nouvelles classes. Cet investissement a été mené dans un souci de bien-être thermique des enfants et des personnels. Ainsi, les arbres ont été préservés des travaux et offrent des espaces ombragés dans la cour de récréation ; le groupe scolaire est équipé de volets brise-soleil et dispose d'un espace climatisé où les classes peuvent être accueillies par rotation. Ces aménagements semblent appréciés par les élèves et l'équipe du groupe scolaire. La Chambre régionale des comptes note toutefois que la baisse des effectifs depuis 2019 a conduit à la fermeture de deux classes, ce qui « *ne permet pas d'optimiser cet important investissement* ».

Inauguré en 2016, le groupe scolaire Joseph Brenier est labellisé « *passive house* » de par sa conception bioclimatique (ossature en bois béton, toitures terrasses, panneaux photovoltaïques, etc.). Néanmoins des problèmes techniques (sondes défaillantes), une conception initiale inadaptée et une mauvaise configuration du système d'aération des classes (par des ouvrants sur les fenêtres) induisent un inconfort thermique certain : en hiver, les classes affichent régulièrement une température de 11° à 14°C en début de journée.

En outre, l'augmentation des effectifs dans ce qui est le plus important groupe scolaire de Saint-Priest (582 élèves dans 32 classes) a conduit à une saturation des locaux. Classé en éducation prioritaire, le dédoublement n'a pas pu être réalisé intégralement, et neuf classes (sur douze éligibles) sont dans une situation de « coéducation » : deux enseignants ont chacun un groupe de douze élèves, mais ces deux classes cohabitent dans une même salle. Cette situation de saturation a aussi conduit à la disparition des toutes petites sections, accueillant les enfants de moins de trois ans. Ainsi, malgré les 15,8 M€ investis dans cette opération de reconstruction à visée écologique, les intentions visant à améliorer le bien-être des élèves ne se sont pas complètement réalisées.

<sup>67</sup> Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *La politique scolaire de la commune de Saint-Priest (Métropole de Lyon)*, observations définitives, décembre 2024.

En définitive, la baisse rapide du nombre d'enfants en âge de scolarisation oblige, désormais, à une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs publics à l'échelon d'un territoire. Pour ce faire, plusieurs actions s'avèrent, dès lors, nécessaires, telles qu'établir un état des lieux des besoins d'aménagement des locaux scolaires et mettre à la disposition des collectivités territoriales des outils d'estimation financière des chantiers à engager au titre de la transition écologique.

### **C - Faire de la transition écologique un levier de transformation de l'école en faveur du bien-être des élèves**

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance dispose que : *« L'éducation à l'environnement et au développement durable débute dès l'école primaire. Elle a pour objectif de sensibiliser les enfants aux enjeux environnementaux et à la transition écologique. Elle permet la transmission et l'acquisition des connaissances et des savoirs relatifs à la nature, à la nécessité de préserver la biodiversité, à la compréhension et à l'évaluation de l'impact des activités humaines sur les ressources naturelles et à la lutte contre le réchauffement climatique. »*

Ce texte rappelle que la transition écologique est pour l'école à la fois une nécessité pédagogique mais aussi un enjeu pour l'environnement. Il est en effet impératif pour les collectivités d'entretenir, de concevoir et de construire les écoles selon des schémas plus respectueux de la nature et permettant de mieux maîtriser l'usage du foncier dans les zones urbanisées<sup>68</sup>.

En juin 2023, le ministère a annoncé 20 mesures, ne concernant pas spécifiquement l'école primaire, en faveur de la transition écologique à l'école. Ces mesures visent à donner aux élèves les moyens de comprendre la transition écologique pour en devenir des acteurs, notamment avec la définition d'un référentiel de compétences, une stratégie de formation des agents aux enjeux.

Un autre axe est de faire des écoles et des établissements scolaires des espaces d'engagement collectif pour la transition (diffusion d'un guide sur les gestes pour la planète, intégration dans la collection bâtir l'école relatif notamment aux projets de végétalisation des cours d'écoles, etc.).

---

<sup>68</sup> Ces enjeux sont analysés dans le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2024 *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*.

La mise en œuvre de ces actions est en cours. Il faut notamment relever que les projets qui concernent les aménagements des espaces, représentent environ un quart des projets déposés dans le cadre du dispositif « *Notre école faisons la ensemble* ».

Très fréquemment, l'objectif est bien de faire de l'établissement un « lieu apprenant », la transformation des espaces devenant une opportunité d'apprentissages : de nombreux projets de réaménagement des cours ou de végétalisation des espaces sont ainsi conçus comme des occasions de travailler l'éducation au développement durable, l'engagement citoyen, les savoirs fondamentaux, etc. Le travail sur les espaces permet aussi de revoir l'organisation scolaire (horaires, décloisonnement des groupes, co-enseignements, salles modulaires pour répondre à des besoins d'accueil des élèves ou de formation des équipes, etc.).

**L'école comme lieu d'un projet global  
d'apprentissage et d'engagement écologique :  
l'exemple de Malaunay (Seine-Maritime)<sup>69</sup>**

Ville d'environ 6 200 habitants au riche passé industriel, Malaunay se définit aujourd'hui comme un « *territoire à énergie positive pour la croissance verte* ». Ce dessein se traduit concrètement par la mise en place d'un projet éducatif écologique global pour ses 584 élèves, les 26 enseignants et les 10 agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (à la rentrée 2023).

Ainsi, la commune a engagé la rénovation de ses deux groupes scolaires, visant une réduction de 75 % de leur consommation énergétique. Cette rénovation a engendré un coût total d'environ 1,3 M€. La commune a perçu un montant de subventions de l'ordre de 871 000 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux, de la dotation de soutien à l'investissement local, de la région et des aides aux territoires à énergie positive pour la croissance verte.

En parallèle de ces investissements, la commune a mis en place des mesures concrètes à destination des personnels et des élèves : formations spécifiques des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles et des gestionnaires, bonification de certaines dotations suivant le mode de transport utilisé (notamment pour les sorties scolaires) ainsi que de nombreuses actions (campagnes de nettoyage de la nature, atelier « savoir rouler en vélo », table de tri, potager entretenu par les élèves et utilisé par la cantine, etc.). La labellisation des écoles en « éco-écoles » est en cours.

<sup>69</sup> Chambre régionale des comptes de Normandie, *Commune de Malaunay*, observations définitives, septembre 2024.

Quant à la cantine, la commune a consenti un bail rural environnemental à une exploitation agricole locale aux fins de cultiver des légumes bio destinés à son approvisionnement. Les repas respectent la saisonnalité des fruits et légumes, et les familles sont associées à la démarche.

Ainsi, comme le souligne la Chambre régionale des comptes Normandie « *la prise en compte de la dimension éducative de la transition écologique est une réalité à Malaunay* ».

La question de l'amélioration du bien-être à l'école est également essentielle dans les projets déposés, et se traduit par des actions telles qu'inclure les membres de la communauté éducative dans la réhabilitation ou la construction des écoles, améliorer les sanitaires, redéfinir l'organisation de la cour de récréation, porter une attention à la réduction du bruit, ou encore réfléchir à des espaces plus flexibles dans la classe, par exemple en prévoyant un espace où l'élève peut se réfugier et s'apaiser.

Au-delà des enjeux relatifs à l'aménagement scolaire, les services de la vie scolaire, dont au premier chef ceux de la restauration scolaire offrent des opportunités pour développer une éducation à l'environnement. Selon l'enquête sur la restauration scolaire publiée par l'Association des maires de France en juin 2024<sup>70</sup>, 82 % des élèves scolarisés fréquentent un restaurant scolaire.

Outre l'enjeu financier que représentent ces services pour les communes, notamment celles inférieures à 2 000 habitants, la question se pose également de la qualité du service rendu aux élèves. Cette enquête fait notamment apparaître que seules 18 % des communes respectent dans les menus proposés les seuils de 50 % de produits de qualité et durables, dont 20 % de bio, qui sont en vigueur depuis 2022.

Autrement dit, l'école de demain se doit non seulement de repenser son approche en termes de bâti scolaire et de ses modalités d'utilisation mais également de contribuer à la réussite scolaire à travers le bien-être de l'enfant, sa capacité à s'ouvrir à l'autre dans un environnement propice à l'épanouissement tout en intégrant les questions environnementales comme un outil pédagogique. Ce défi est d'autant plus décisif qu'une large partie de l'existant présente des insuffisances importantes face aux risques climatiques.

---

<sup>70</sup> Enquête de l'Association des maires de France publié en juin 2024 sous le titre *La restauration scolaire : des communes volontaires malgré les difficultés persistantes.*

**Des actions en matière de transition écologique :  
l'exemple de la commune de Saint-Raphaël<sup>71</sup> (Var)**

Dans le domaine scolaire, la commune met en œuvre des actions en faveur de la transition écologique. Ainsi, depuis 2022, des travaux de désimperméabilisation des sols et de végétalisation des cours ont été engagés pour les écoles Jean Moulin et Petit Défend, et se poursuivront pour l'ensemble des établissements.

Les travaux, réalisés durant les vacances estivales, représentant plus de 1 M€ en 2023 et 2024, ont été subventionnés essentiellement par l'Agence de l'eau à hauteur de 40 %.

La désimperméabilisation contribue d'une part à réduire le ruissellement des eaux et le risque d'inondation, d'autre part à favoriser leur infiltration et ainsi le rechargement des nappes phréatiques. Les travaux visent également à favoriser le bien-être des enfants en supprimant les îlots de chaleur, à préserver et renforcer la biodiversité, à améliorer la gestion de l'eau (notamment par la récupération des eaux de pluie) et à sensibiliser les élèves aux questions environnementales.

Enfin, la rénovation, la reconstruction ou l'implantation nouvelle d'une école ne peuvent pas être abordées, à l'échelle d'un territoire, sans une réflexion globale sur l'accès à l'ensemble des services concourant à la vie de l'enfant, à son bien-être (confort, sécurité, état des sanitaires, etc.) ou à son épanouissement (école, service de petite enfance, équipements sportifs, activités associatives, transports, etc.). Cette démarche doit permettre à l'école de s'ouvrir sur l'extérieur et, ainsi, être au cœur de la cité favorisant la mixité sociale et l'épanouissement individuel.

---

<sup>71</sup> Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Commune de Saint-Raphaël*, observations définitives, octobre 2024.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La baisse des effectifs scolarisés doit être considérée comme une opportunité permettant de repenser le modèle actuel de l'école en replaçant l'élève au centre des ambitions collectives. Cette évidence est parfois perdue de vue dans l'organisation actuelle. Pour ce faire, trois défis doivent être relevés : adapter les innovations pédagogiques en fonction des besoins des élèves pris dans leur globalité ; mettre les outils numériques au service de la pédagogie, mais en définissant des limites d'utilisation qui respectent les capacités des enfants ; assurer la transition écologique de l'école en adaptant son organisation et son utilisation pour mieux tenir compte du bien-être des élèves. Seul, un environnement éducatif de qualité peut donner un meilleur départ à tous les enfants, et en particulier à ceux issus de milieux moins privilégiés, en favorisant leur développement.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 5. renforcer la formation initiale et continue des enseignants, notamment pour favoriser une meilleure intégration du numérique comme outil au service de la pédagogie (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) ;*
  - 6. assurer une progressivité de l'usage du numérique éducatif afin de prendre en compte les facteurs de développement et de bien-être de l'enfant (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).*
-

## Liste des abréviations

ADEME .....	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AESH .....	Accompagnant d'élève en situation de handicap
AMF .....	Association des maires de France
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
ATSEM .....	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BRGM.....	Bureau de recherches géologiques et minières
CDEN.....	Conseil départemental de l'éducation nationale
CEDRE .....	Cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon
CEE .....	Conseil d'évaluation de l'école
CEREMA .....	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CNESCO.....	Centre national d'étude des systèmes scolaires
CNP.....	Conseil national des programmes
CNR .....	Conseil national de la refondation
CSP .....	Conseil supérieur des programmes
CSTB.....	Centre scientifique et technique du bâtiment
DASEN .....	Directeur des services de l'éducation nationale
DDT .....	Direction départementale des territoires
DEPP.....	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DETR .....	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGPR.....	Direction générale de la prévention des risques
DPV.....	Dotation politique de la ville
DRANE.....	Délégation régionale académique au numérique éducatif
DRIAS (portail)	Donner accès aux scénarios climatiques Régionalisés français pour l'Impact et l'Adaptation de nos Sociétés et environnements
DROM.....	Départements et Régions d'outre-mer
DSDEN .....	Direction des services départementaux de l'Éducation nationale
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local

EAJE .....	Établissement d'accueil du jeune enfant
ELAINE .....	Évaluation longitudinale des activités liées au numérique éducatif
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPLÉ .....	Établissement public local d'enseignement
EPLÉP.....	Établissement public local d'enseignement primaire
FNCCR .....	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
GASPAR.....	Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels
HCE.....	Haut conseil de l'éducation
IEN.....	Inspecteur de l'éducation nationale
INSEE .....	Institut national de la statistique et des études économiques
ISC .....	Institut supérieure de contrôle
MEN.....	Ministère de l'éducation nationale
NAP.....	Nouvelles activités périscolaires
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
PEDT.....	Projet éducatif territorial
PIB .....	Produit intérieur brut
PIRLS.....	<i>Progress in reading literacy study</i> (programme international de recherche en lecture scolaire)
PISA .....	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
QPV.....	Quartier prioritaire de la ville
REP .....	Réseaux d'éducation prioritaire
RERS.....	Repères et références statistiques (publication annuelle de la DEPP)
RPI .....	Regroupement pédagogique intercommunal
RPIC.....	Regroupement pédagogique intercommunal concentré
SIVOS .....	Syndicat intercommunal à vocation scolaire
TALIS .....	<i>Teaching and learning international survey</i> (enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage)
TAP .....	Temps d'activités périscolaires
TER.....	Territoires éducatifs ruraux
TFUE.....	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
TIMMS .....	<i>Trends in international mathematics and science study</i> (enquête internationale sur les acquis scolaires des élèves en mathématiques et en sciences)
TNE.....	Territoires numériques éducatifs
UE .....	Union européenne
UP2A.....	Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants

## **Annexes**

Annexe n° 1 : les modalités d'évaluation des élèves.....	102
Annexe n° 2 : les principales réformes sur la période .....	105
Annexe n° 3 : les comparaisons internationales.....	111
Annexe n° 4 : une étude des déterminants de la progression des élèves en CP .....	115

## Annexe n° 1 : les modalités d'évaluation des élèves

Si le certificat d'études primaires a été supprimé par le décret n° 89-607 du 28 août 1989, les performances des élèves font toujours l'objet d'évaluations régulières, aussi bien au niveau national qu'au travers de comparaisons internationales. Ainsi, deux enquêtes régulières sont menées par l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*), groupement indépendant de plus de soixante instituts de recherche et d'organismes gouvernementaux, tels la DEPP française.

La première, dénommée TIMMS pour *Trends in International Mathematics and Science Study*, a pour but l'évaluation des performances des élèves de fin de CM1 en mathématiques et en sciences. Menée tous les quatre ans depuis 1995, c'est une enquête de grande envergure puisque 61 pays ont participé à sa dernière édition, en 2023.

La France, qui n'y participe que depuis 2015, a ainsi mobilisé 161 écoles, soit environ 6 000 élèves, qui ont été tirés au sort pour former un échantillon représentatif. Si les résultats de cette enquête, publiés en décembre 2024, ne sont pas statistiquement différents de l'édition de 2019. La France était ainsi toujours classée dernière des 22 pays de l'UE, et avant-dernière des 29 pays de l'OCDE ayant participé à l'enquête<sup>72</sup>. Si, en moyenne, 7 % des élèves européens « ne possèdent pas les connaissances élémentaires » en mathématiques, ce taux est de 15 % en France. Ces résultats sont d'autant plus alarmants que, d'après les déclarations des professeurs concernés par l'enquête, le nombre d'heures passés à enseigner les mathématiques en France est bien plus élevé que la moyenne européenne (182 heures annuelles contre 156 heures annuelles). Enfin, l'écart entre filles et garçons s'est significativement creusé entre 2015 et 2023.

Son pendant, l'enquête Pirls (*Progress in International Reading Literacy*), est organisée tous les cinq ans pour évaluer les compétences des élèves en compréhension de l'écrit, toujours en fin de CM1. La dernière édition, ayant eu lieu en 2021, a rassemblé 57 pays et environ 400 000 élèves. La France, qui y participe depuis sa création en 2001, a mobilisé 184 écoles et 5 340 élèves en 2021. Si la performance française s'est relativement stabilisée en 2021<sup>73</sup>, après 15 ans de baisse continue, elle reste à l'antépénultième place des 18 pays de l'UE ayant participé.

---

<sup>72</sup> Cf. la note d'information n° 24.47 de la DEPP.

<sup>73</sup> Cf. la note d'information n° 21.23 de la DEPP.

De même que pour les mathématiques, ces résultats sont à mettre en regard du nombre d'heures passés à l'enseignement de la lecture, plus élevé que la moyenne européenne (144 heures annuelles contre 122 heures annuelles). Mais, contrairement aux mathématiques où les filles et les garçons avaient sensiblement le même score, on observe que le score des filles est significativement supérieur à celui des garçons, comme à chaque édition à l'exception de 2011.

Ces résultats peuvent être mis en regard de ceux de l'enquête internationale Talis (*Teaching and learning international survey*), qui recense les pratiques professionnelles et les conditions d'exercice des enseignants, et à laquelle la France participe depuis 2008. Les derniers résultats disponibles datent de 2018<sup>74</sup>, et montrent notamment qu'en France, seuls 29 % des professeurs déclarent donner fréquemment des exercices obligeant les élèves à développer leur esprit critique, contre 65 % en Espagne ou 68 % en Angleterre.

En parallèle de ces évaluations internationales, la DEPP conduit de nombreuses évaluations nationales, dont les résultats sont exposés dans le corps du présent rapport. Ces évaluations sont autant des outils de mesure de la performance du système scolaire que d'adaptation pédagogique à destination des équipes enseignantes.

À l'école primaire, les évaluations exhaustives « Repères » se tiennent en début de CP et de CE1 depuis la rentrée 2018, et en début de CM1 depuis la rentrée 2023. Ces évaluations de début d'année sont un outil mis à disposition des professeurs pour leur permettre d'identifier rapidement les besoins de chaque élève et de leur apporter l'aide la plus efficace. En plus de cette approche didactique, elles ont une visée évaluative puisque le protocole de celle effectuée en début de CP « *permet de dresser un panorama de certaines des compétences développées en maternelle* »<sup>75</sup>. En outre, l'évaluation de début de CP est complétée par un point d'étape au milieu de l'année pour « *mesurer l'évolution des acquis des élèves dans certains domaines de la lecture et des mathématiques* »<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cf. par exemple le chapitre 18 de l'*État de l'école 2022*, édité par la DEPP.

<sup>75</sup> DEPP, *Évaluations 2023 repères CP, CE1 – premiers résultats*, série études n°2023-05, novembre 2023.

<sup>76</sup> *Ibid.*

Depuis la rentrée 2017, les élèves de 6<sup>ème</sup> sont évalués en début d'année sur leurs compétences et leurs connaissances dans certains domaines de français et de mathématiques, acquises lors de leur scolarité à l'école. Ces enquêtes ont pour finalité de donner rapidement aux enseignants les meilleurs outils pour mettre en place un accompagnement individuel des élèves et faciliter le pilotage pédagogique des établissements. Ils ont aussi pour vocation de nourrir les réflexions pédagogiques menées dans le cadre des conseils école-collège<sup>77</sup>.

Ces évaluations, nationales et exhaustives, ont complété une série d'enquêtes sur échantillon, dont le « *cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon* » (CEDRE) réalisé par la DEPP depuis 2003. Ce cycle se base sur un échantillon représentatif de 6 000 élèves de CM2 dans 200 écoles, et évalue des domaines différents<sup>78</sup> chaque année, avec une périodicité de six ans. Les résultats en mathématiques de 2019<sup>79</sup> montrent ainsi une baisse générale du niveau (qui était resté stable entre 2008 et 2014) accompagnée d'un accroissement de son hétérogénéité, le niveau des élèves les plus favorisés socialement n'ayant pas baissé. Au contraire, le niveau général en sciences expérimentales est resté stable entre 2007 et 2018, et son homogénéité s'est renforcé<sup>80</sup>. Quant à la maîtrise de la langue, elle a légèrement progressé en 2021, après avoir connu une stagnation depuis 2003<sup>81</sup>.

Pour renseigner ses indicateurs budgétaires, le ministère mène en parallèle une enquête triennale de performance sur échantillon, en fin de cycle (donc notamment en fin de CE2). La redondance de cette enquête avec les évaluations nationales exhaustives, par construction plus robustes, interroge sur la pertinence de leur maintien<sup>82</sup>.

Outre ces enquêtes sur échantillon, la DEPP a développé un suivi de cohortes d'élèves pour mener des enquêtes transverses sur des temps longs, notamment sur l'école inclusive, les conséquences de la crise sanitaire ou l'utilisation des outils numériques du CM1 jusqu'en 6<sup>ème</sup>.

---

<sup>77</sup> DEPP, *Évaluations de début de sixième 2023 – premiers résultats*, série études n°2023-07, novembre 2023.

<sup>78</sup> Maîtrise de la langue ; langues vivantes étrangères ; histoire-géographie et éducation civique ; sciences ; mathématiques.

<sup>79</sup> Cf. la [note d'information n° 20.33](#) de la DEPP.

<sup>80</sup> Cf. la [note d'information n° 19.32](#) de la DEPP.

<sup>81</sup> Cf. la [note d'information n° 22.28](#) de la DEPP.

<sup>82</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – mission interministérielle « Enseignement scolaire »*, avril 2024.

## **Annexe n° 2 : les principales réformes sur la période**

Depuis la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'école primaire a connu de nombreuses réformes qui ont transformé le système éducatif tout en confortant les principes d'égalité des chances, d'amélioration du niveau des élèves, de gratuité et d'accessibilité.

### **La redéfinition du cadre de l'école privée et l'émergence d'un service public de l'éducation tout au long du XX<sup>e</sup> siècle**

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements successifs de la V<sup>e</sup> République redéfinissent le rôle et le cadre de l'enseignement privé. La loi Debré du 31 décembre 1959 précise les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés en instaurant un système de contrats : l'État accorde une aide mais en contrepartie les programmes doivent être les mêmes que dans l'enseignement public. L'inspection devient obligatoire et les enfants ne partageant pas la même religion que l'établissement ne peuvent être refusés. Dans les années 70, plusieurs lois favorables à l'enseignement privé sont votées (1<sup>er</sup> juin 1971 et 25 novembre 1977) instituant un contrat simple moins contraignant entre l'État et les écoles privées et affirmant l'autonomie des établissements.

De nouveaux concepts voient le jour à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Le concept de « communauté scolaire » apparaît dans la loi Haby du 11 juillet 1975 et deviendra la « communauté éducative ». Par sa décision du 23 novembre 1977, le Conseil constitutionnel reconnaît la « liberté de l'enseignement » comme principe fondamental reconnu par les lois de la République. Enfin, la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation affirme le principe de service public de l'éducation et l'objectif de l'école de contribuer à l'égalité des chances. Son article premier dispose que « *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances.* » La loi indique que l'élève doit être un acteur de sa propre orientation et non la subir, crée le conseil national des programmes et le principe de la scolarité en cycles. Enfin, cette loi rattache officiellement la maternelle à l'école primaire.

### **Depuis les années 1990, une accélération des réformes pour améliorer la performance des élèves et moderniser les enseignements**

À compter des années 2010, et en moyenne tous les trois ans, une loi est votée ou une réforme annoncée, dans le but de moderniser et d'améliorer l'éducation primaire. Les réformes portent notamment sur les programmes (constitution d'un socle commun de connaissances), les méthodes d'enseignement (formation des enseignants, rythmes scolaires usage du numérique), l'école inclusive ou encore les évolutions institutionnelles et organisationnelles (statut des métiers du corps enseignants, dédoublement de classes, etc.).

#### *La mise en place d'un socle commun de connaissances*

La notion de socle commun de connaissances apparaît avec la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Cette loi a notamment eu pour objectifs de faire réussir tous les élèves, de redresser la situation de l'enseignement des langues, de mieux garantir l'égalité des chances. Elle crée un « *socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences* » que chaque élève doit maîtriser à la fin du collège. Prévu à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation, ce socle sera régulièrement modifié par décret.

Le contenu des enseignements évolue avec la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui introduit une langue vivante obligatoire dès le CP et crée le service public du numérique éducatif. Le décret du 31 mars 2015 modifie le socle de commun « *de connaissances, de compétences et de culture* » et le décline en cinq champs : les langages pour penser et communiquer (1) ; les méthodes et outils pour apprendre (2) ; la formation de la personne et du citoyen (3) ; les systèmes naturels et les systèmes techniques (4) ; les représentations du monde et l'activité humaine (5).

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance avait pour ambition d'assurer une meilleure maîtrise des savoirs fondamentaux (lire, écrire, compter et respecter autrui) en renforçant notamment l'enseignement des mathématiques et du français. Les programmes sont régulièrement modifiés (cinq fois depuis 1995) tout en restant dans le cadre des cinq champs du socle commun de connaissance. Le « choc des savoirs » annoncé le 5 décembre 2023 prévoit de modifier les programmes scolaires à compter de la rentrée de septembre 2024.

### *Le développement d'une culture de l'évaluation*

À partir des années 90, la culture de l'évaluation de la performance se développe et se caractérise par la création, au rythme des réformes, de nombreuses instances et organes consultatifs. Ces instances émettent des avis sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation, sur les programmes d'enseignement et sont chargées d'évaluer les politiques publiques. Ainsi, la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation crée le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et le Conseil national des programmes (CNP) et la loi du 27 juillet 1999 d'orientation relative à l'évaluation du système éducatif crée le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCEE). Cette loi avait pour objectif de mettre en place un dispositif d'évaluation indépendant et rigoureux pour analyser les performances du système éducatif français. Elle marque un tournant dans l'évaluation de la performance éducative en prévoyant l'évaluation des acquis des élèves. Le HCEE, devenu en 2005 Haut conseil de l'éducation (HCE) sera dissout par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et remplacé par deux instances distinctes, encore en activité : le Conseil supérieur des programmes (CSP) compétent sur la conception et la cohérence des programmes d'enseignement et le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), rattaché en 2019 au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et compétent pour l'évaluation globale des performances du système éducatif français.

En 2019, l'évaluation se décline localement, au sein des établissements. Aux évaluations nationales conduites par le CNESCO et la DEPP et aux évaluations internationales (cf. annexe 1) s'ajoute désormais l'évaluation individuelle des établissements scolaires. En effet, la loi pour une école de la confiance du 26 juillet 2019 crée le Conseil de l'évaluation de l'école (CEE). Depuis 2020, tous les établissements scolaires feront l'objet d'une évaluation se déroulant en deux temps : une auto-évaluation interne réalisée par la communauté éducative de l'établissement scolaire et une évaluation externe réalisée par une équipe d'inspecteurs de l'éducation nationale et d'experts mandatés par le CEE. À l'issue de ces évaluations, un rapport détaillé est rédigé servant de base à l'adoption d'un plan d'actions reprenant les principales recommandations.

### *La réforme des corps de métiers de l'enseignement*

Les principales évolutions ont concerné le corps des instituteurs, le statut du directeur d'école ou encore le statut des ATSEM.

Le corps des instituteurs est officiellement mis en extinction en 1990 par la création du corps unique des professeurs des écoles. Cette réforme initiée par la loi du 12 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation poursuivait

plusieurs objectifs : uniformiser les statuts et les conditions de travail des enseignants du premier degré (école maternelle et élémentaire), moderniser la formation initiale des enseignants, valoriser la profession en intégrant les instituteurs au corps des professeurs des écoles et rationaliser la gestion des ressources humaines.

Le statut des directeurs d'école a quant à lui connu plusieurs évolutions depuis le décret du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école créant un cadre réglementaire et la loi du 21 août 2003 portant réforme des missions de l'État dans le domaine de l'éducation qui a créé le corps des directeurs d'école. Le métier s'est adapté aux évolutions du système éducatif : la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a fait du directeur d'école un acteur central de l'école inclusive en le positionnant entre les familles et les équipes éducatives, intégrant désormais les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). La réforme des rythmes scolaires de 2013 a demandé au directeur d'école de revoir la semaine scolaire en coordination avec les élus. Enfin, la loi Rilhac du 21 décembre 2021 a réaffirmé la fonction de directrice ou de directeur d'école en poursuivant quatre objectifs : reconnaissance, revalorisation, simplification et soutien. Elle a renforcé leur autonomie dans la gestion quotidienne de leur établissement (participation au recrutement des enseignants, possibilité d'aménager les horaires en fonction des spécificités locales) et a prévu des dispositifs d'accompagnement et de formation continue pour renforcer leurs compétences en matière de leadership pédagogique, de gestion d'équipe et de pilotage des projets éducatifs. Enfin, elle reconnaît la spécificité de la fonction de directeur d'école lui donnant une autorité fonctionnelle. Les directeurs d'école bénéficient désormais d'un emploi de direction, d'une indemnité de direction spécifique, d'un avancement accéléré et d'une décharge partielle ou totale.

Créé par décret le 20 juin 1989, le cadre d'emploi d'aide spécialisée aux écoles maternelles (ASEM), devenu en 1992 agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) a été réformé par le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 portant diverses dispositions statutaires relatives aux ATSEM. Ce décret a clarifié les règles relatives à la durée de travail, précisé les conditions d'accès au cadre d'emploi en matière de diplômes, défini les conditions d'avancement ou encore le régime de protection sociale ou de reclassement.

#### *Une prise en compte croissante des besoins de l'enfant*

L'enseignement primaire a connu des évolutions importantes en 2013. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a prévu des mesures visant à renforcer l'accueil des enfants de moins de deux ans et lancé des dispositifs

innovants comme « *plus de maitres que de classes* » dans les secteurs difficiles. Elle a aussi précisé le cadre des activités périscolaires (article L. 551-1 du code de l'éducation) et institutionnalisé le projet éducatif territorial (PEDT).

La réforme des rythmes scolaires (décret du 24 janvier 2013 et circulaire du 6 février 2013) a quant à elle eu pour but de rééquilibrer la semaine scolaire pour rendre l'aménagement horaire mieux adapté aux capacités d'apprentissage des élèves. Les principales mesures ont été le raccourcissement de la journée de classe de 45 minutes ; la hausse du nombre de jours d'école (de 144 à 180) pour se rapprocher de la moyenne de l'OCDE établie à 187 ; la semaine de cinq demi-journées (lundi, mardi, mercredi, jeudi et vendredi), à raison de 5 heures 30 maximum par jour et de 3 heures 30 maximum par demi-journée. Le samedi matin pouvant, dans certains cas, sur dérogation, remplacer le mercredi matin.

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance a renforcé les actions à l'attention de l'école primaire. Concernant l'école maternelle, la disposition la plus innovante est l'abaissement de l'obligation d'instruction à 3 ans à la rentrée 2019, pour assurer une égale scolarisation. Le dédoublement des classes, annoncé en 2017 est amplifié pour les classes de CP et de CE1 dans l'éducation prioritaire. L'apprentissage du français et des mathématiques est renforcé et les évaluations nationales des élèves de CP, CE1 et 6<sup>ème</sup> systématisées.

#### *La multiplication des dispositifs*

Depuis une dizaine d'années et pour la période sous revue, de nombreux dispositifs ont été lancés, poursuivant notamment deux objectifs : cibler les territoires en difficultés et territorialiser les actions. Concernant le premier objectif, on peut ainsi citer les dispositifs à l'attention des quartiers prioritaires de la ville et des réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+) tels que les Cités éducatives en 2019 et le dédoublement des classes dès 2017 ou encore, concernant les territoires plus enclavés, la mise en place des expérimentations « Territoires numériques éducatifs » en 2020 et « Territoires éducatifs ruraux » en 2021. Concernant le second objectif, le volet éducatif du Conseil national de la refondation, « *Notre école faisons-la ensemble* », a contribué à développer la culture du projet au sein des équipes éducatives en invitant les établissements à porter des projets répondant aux enjeux identifiés localement, en lien avec les différents partenaires (collectivités, parents, associations, etc.).

Sur la période sous revue plusieurs plans de formation ont été déployés, dont un plan d'action pour l'école maternelle (lancé en 2022) ou encore les plans « mathématiques » (2019) et « français » (2020). Ces plans rappellent l'importance de la formation continue et développe le modèle dit de « *constellation* ». Ce format permet à un groupe de moins de dix professeurs de se regrouper autour d'un formateur de proximité, permettant de densifier le temps de formation et de développer le partage de bonnes pratiques.

## **Annexe n° 3 : les comparaisons internationales**

La Cour a envoyé un questionnaire à une vingtaine d'institutions supérieures de contrôle (ISC), abordant le partage des compétences entre l'État et les collectivités, le financement, la gestion de la carte scolaire, le rôle des familles, la prise en compte des enjeux numériques et de développement durable. Seize ISC ont répondu au questionnaire.

### **Une politique majoritairement décentralisée**

#### *Des normes nationales, une gestion locale*

Les principaux acteurs intervenant dans le champ de l'éducation primaire sont l'État (ministères de l'éducation) et les collectivités locales. Dans certains pays (Suède, Finlande), il existe une Agence nationale dont le rôle recouvre notamment la production de normes nationales. La répartition des compétences entre ces acteurs est différente selon qu'il s'agisse d'un État centralisé ou d'un État fédéral. Pour autant, quel que soit le niveau de centralisation de l'État et dans la grande majorité des cas, les collectivités jouent un rôle prépondérant, en particulier à l'échelon de proximité que constitue la municipalité.

L'État est généralement compétent pour définir les normes nationales en matière de programmes, évaluer les politiques publiques, organiser le recrutement des enseignants ou encore déléguer des crédits aux collectivités. Les autorités locales sont en charge de la gestion quotidienne, de l'organisation du temps scolaire, des transports scolaires, du bâtimentaire, des cantines, ou encore de la gestion des personnels non enseignants. Quelques spécificités existent dans chacun des pays. Ainsi, si le gouvernement et l'Agence nationale finlandaise pour l'éducation établissent les contenus des programmes nationaux, les municipalités et les écoles peuvent largement adapter ces derniers pour prendre en compte les sujets locaux. À Malte, l'État est fortement présent et notamment compétent pour le transport scolaire, gratuit pour l'ensemble des élèves.

#### *Des modalités de financements disparates*

Les modalités de financement de l'école primaire varient d'un État à l'autre. Dans une majorité de cas, l'État délègue une part du budget aux collectivités. Une différence peut exister entre l'école élémentaire et la maternelle. En Slovaquie, le pré-primaire est financé en intégralité par les communes, la primaire par l'État. Les modalités de transferts financiers entre l'État et les collectivités varient aussi :

- en Autriche, les provinces rémunèrent les enseignants mais sont remboursées par l'État sur un quota prédéterminé ;
- au Danemark, les écoles gèrent leur budget de manière autonome. Les enseignants sont embauchés par la commune, le salaire est fixé par conventions collectives bilatérales entre les partenaires sociaux. Des compléments de rémunération peuvent intervenir en fonction des tâches réalisées par les enseignants (selon un format similaire au Pacte français) ;
- en Estonie et en Bulgarie, les subventions versées par l'État aux collectivités sont calculées sur le nombre d'élèves et le nombre de classes. La restauration et le transport scolaire sont financés par les parents ;
- en Italie, les manuels scolaires sont fournis gratuitement aux familles, par les municipalités, qui bénéficient de fonds régionaux.

De manière quasi systématique, les personnels non enseignants sont rémunérés par les autorités locales.

### **Un cadre souple de gestion de la carte scolaire**

#### *Une absence de stratégie nationale et d'anticipation au moyen et long terme*

Pour l'ensemble des États ciblé par le questionnaire, la gestion de la carte scolaire fait l'objet de négociations et de réflexions locales. Il n'existe pas de stratégie nationale d'ouverture ou de fermeture de classes ni de plan pluriannuel se basant sur des projections statistiques (tant démographiques que d'effectifs d'élèves). Pour autant, les enjeux de carte scolaire, d'adéquation entre l'offre et la demande d'enseignement et de qualité de l'enseignement sont systématiquement identifiés comme prioritaires.

Les décisions de modification de la carte scolaire sont donc prises localement, au cas par cas et en fonction des réalités locales. Concernant les fermetures de classe, la décision finale revient à des autorités différentes en fonction des pays. Il peut s'agir du directeur d'école (c'est le cas en Autriche, après avis du Conseil de l'éducation compétent sur le ressort), des municipalités (Danemark, Finlande, Suède) avec accord du ministère de l'éducation nationale (Roumanie) ou encore du ministère (Malte, Slovaquie). La compétence apparaît rarement partagée entre l'État et les collectivités.

### *Des critères d'ouverture et de fermeture similaires entre les pays*

Les critères qui justifient l'ouverture ou la fermeture d'une classe ou d'une école sont sensiblement les mêmes qu'en France, le critère principal étant le nombre d'élèves par classe et par école. Peu de pays disposent de seuils minimaux et maximaux prédéfinis qui imposeraient une décision systématique d'ouverture ou de fermeture. Les seuils servent davantage de référentiel permettant d'engager les réflexions sur l'évolution de la carte scolaire. Certains pays n'ont pas de seuils minimaux d'élèves par classe (Danemark), mais tous disposent de seuils maximaux (24 en Estonie, 30 en Slovaquie, 26 en Italie). Ces seuils peuvent varier en fonction de l'âge des élèves (Portugal) et des besoins spécifiques des élèves.

Si ces seuils sont non contraignants, on peut relever deux réflexions nationales en cours : le gouvernement letton réfléchit à l'opportunité de fixer dans une loi le nombre minimal d'élèves en-dessous duquel l'école doit être fermée. En Lituanie, un décret est en cours de rédaction pour restructurer le réseau scolaire, réduire le nombre de places vides et rationaliser l'utilisation des fonds alloués à l'éducation.

Enfin, l'Estonie et la Finlande citent comme critère d'ouverture ou de fermeture la prise en compte du maillage et du temps de trajet pour les élèves.

### **La place centrale des parents d'élèves**

La place accordée aux parents d'élèves au sein de l'école est centrale dans la grande majorité des questionnaires. Ainsi, le principe d'association des parents est très souvent fixé dans la loi (Autriche, Finlande, Danemark, Roumanie, Suède, Japon).

Les parents d'élèves sont représentés au sein d'instances, à différent niveau (conseil consultatif auprès du ministère de l'éducation nationale en Autriche, conseils d'écoles dans la grande majorité des pays). Au sein des conseils d'école, les parents d'élèves peuvent prendre des décisions importantes : en Slovaquie, le conseil d'école est compétent pour proposer un directeur ou le révoquer. En Lettonie, les parents d'élèves peuvent proposer, lors du conseil d'école, une inspection de l'établissement d'enseignement.

Enfin la communication entre les équipes enseignantes et les parents d'élèves est systématiquement abordée. En Finlande, les écoles utilisent un outil en ligne (« *Wilma* »), qui fournit toutes sortes d'informations sur les examens, les devoirs, les notes, les activités en classe, etc. Les élèves utilisent le même outil en ligne mais n'ont pas accès aux messages échangés entre les parents et les enseignants.

### **Des contenus définis par les ministères et des initiatives innovantes locales**

Les programmes scolaires et les méthodes d'enseignement sont majoritairement fixés par les ministères en charge de l'éducation (Slovaquie, Danemark, Malte, Roumanie, Japon, Lettonie, Pologne, Italie), les pays permettant d'adapter localement les méthodes d'enseignement semblent plus rares (Suède et Finlande).

Concernant l'innovation pédagogique à proprement parler, les pays n'ont pas de stratégie nationale spécifique. Il existe des stratégies nationales globales sur l'éducation (Malte, Estonie, Japon) mais l'innovation émerge surtout directement dans les écoles, avec la possibilité d'étendre les pratiques jugées pertinentes. En Autriche, les écoles peuvent développer des initiatives scolaires (« *expériences scolaires* ») dans les écoles élémentaires. Si ces expériences sont jugées réussies par le ministère, elles peuvent être intégrées au programme scolaire national. Au Portugal certaines écoles peuvent adapter jusqu'à 25 % du programme national, en créant des matières par exemple. Au-delà de 25 % d'adaptation, l'établissement doit réaliser un plan d'innovation validé par le ministère. Des inspecteurs et des chefs de départements sont chargés de veiller au respect des normes professionnelles.

## Annexe n° 4 : une étude des déterminants de la progression des élèves en CP

Comme évoqué dans le Chapitre I III -, la Cour a effectué une analyse économétrique, basée sur les évaluations nationales réalisées par la DEPP, visant à étudier les déterminants de la progression des élèves durant leur année de CP. En effet, l'année de CP est une année charnière pour l'enfant qui y découvre les fondamentaux qui fonderont toute sa scolarité. En outre, et comme détaillé dans le Chapitre I III -A -, cette année voit la mise en place d'une différence de performance liée au genre, notamment en mathématiques.

Partant des résultats individuels en mathématiques et en français en début de CP et de CE1, la présente étude mesure la progression de quatre cohortes d'élèves métropolitains (rentrés en CP entre 2019 et 2022), et la confronte à de nombreux facteurs, qu'ils soient propres à l'élève (genre, âge, milieu social), à la classe (taille, hétérogénéité du niveau) ou à l'école (enseignement public ou privé, ruralité).

De par sa nature, une telle étude ne peut comporter un groupe de contrôle valide, ce qui empêche naturellement d'établir des liens de causalité entre ces facteurs et la progression des élèves. Néanmoins elle permet de révéler certaines corrélations qui peuvent interroger l'efficacité et la portée de l'action publique.

Les résultats, détaillés ci-dessous, montrent qu'au-delà des effets bien documentés du genre et de la position sociale (cf. Chapitre I III -), les élèves des classes les plus homogènes progressent en moyenne mieux, notamment en mathématiques. Ce constat, concordant avec les études internationales menées sur des élèves de primaire<sup>83</sup>, s'inverse au collège<sup>84</sup> et au lycée<sup>85</sup>. En outre, cette étude révèle que les élèves des écoles les plus rurales progressent relativement moins que ceux des écoles citadines, comme évoqué dans le Chapitre I III -C -.

---

<sup>83</sup> Voir par exemple Esther Duflo, James Berry, Shobhini Mukerji *et al.*, *A wide angle view of learning : evaluation of the CCE and LEP programmes in Haryana, India*, Harvard Dataverse, 2019.

<sup>84</sup> Voir notamment la synthèse du projet de recherche de l'University College de Londres et de la Queen's University de Belfast : R. Francis, R. Taylor, J. Hodgen, *et al.*, *Dos and don'ts of attainment grouping*, UCL Institute of Education, 2018.

<sup>85</sup> Voir par exemple Béatrice Boutchenik, Sophie Maillard, *Élèves hétérogènes, pairs hétérogènes*, Éducatons & formations, 2019.

### Méthodologie

Cette étude a pour but la détermination de corrélations entre la progression du rang des élèves et divers facteurs, listés ci-dessous. À partir des résultats aux évaluations nationales exhaustives de début de CP et de CE1, assimilées pour les besoins méthodologiques de l'étude à des « concours » nationaux, chaque élève se voit attribuer un rang correspondant à la note totale qu'il a obtenu, en mathématiques comme en français. En différenciant le rang obtenu en CE1 de celui de CP, on peut donc quantifier objectivement une progression (ou une régression) de l'élève par rapport à l'ensemble de ses camarades durant l'année de CP.

L'analyse d'une telle progression, et non du niveau des élèves (donné directement par les résultats des évaluations), permet d'annuler autant que possible certains effets difficilement quantifiables, liés par exemple à l'histoire familiale des enfants (apprentissage précoce de la lecture, structure familiale singulière, etc.). En outre, il a été choisi d'étudier la progression en rang et non en niveau pour éviter le biais résultant de la différence de notes maximales en CP et en CE1.

Pour chaque élève et chaque matière, sur quatre promotions différentes (élèves entrés en CP entre 2019 et 2022), cette progression est confrontée à un ensemble de paramètres, listés dans le tableau suivant et décrivant aussi bien l'élève que sa classe ou son école. Les données de positionnement social (IPS) n'étant pas disponibles au niveau individuel, l'étude se base sur les IPS calculés au niveau des écoles, granularité la plus fine disponible. En plus de ces paramètres, des effets fixes sont inclus pour tenir compte des différentes promotions et des différentes académies.

Tableau n° 4 : paramètres du modèle économétrique

Description	Paramètre	Définition
Élève	<i>Sexe</i>	Sexe de l'élève.
	<i>Avance</i>	Un élève est considéré en avance s'il a moins de 6 ans en début de CE1.
	<i>Retard</i>	Un élève est considéré en retard s'il a plus de 7 ans en début de CE1.
Classe	<i>Taille</i>	Nombre d'élèves dans la classe.
	<i>Niveau</i>	Moyenne de la classe aux évaluations de début de CP.
	<i>Hétérogénéité</i>	Écart-type de la classe aux évaluations de début de CP.
École	<i>Taille</i>	Nombre de classes dans l'école.
	<i>IPS</i>	Indice de position sociale de l'école.
	<i>REP</i>	Classement en REP de l'école.
	<i>REP+</i>	Classement en REP+ de l'école.
	<i>Privé</i>	Enseignement public ou privé.
	<i>Commune</i>	Indice de la DEPP décrivant la typologie de la commune dans laquelle se trouve l'école, allant de 1 (rural éloigné peu dense) à 9 (urbain très dense).
	<i>Âge des enseignants</i>	Âge moyen des enseignants de l'école.
	<i>Ancienneté</i>	Ancienneté moyenne des enseignants de l'école.

Source : Cour des comptes

Sous l'hypothèse d'une linéarité entre la progression des élèves et l'ensemble de ces paramètres, il vient pour chacune des deux matières

$$\Pi_{i,n,a} = \beta_0 + \sum_{k=1}^{14} \beta_k \pi_{k,i,n,a} + \theta_n + \theta_a + \varepsilon_{i,n,a},$$

où  $\Pi_{i,n,a}$  représente la progression en rang de l'élève  $i$ , appartenant à la promotion  $n$  et l'académie  $a$ , normalisée sur 100,  $\{\pi_{k,i,n,a}\}$  regroupe les 14 paramètres pour cet élève,  $\{\theta_n, \theta_a\}$  représentent les effets fixes de promotion et d'académie et  $\varepsilon_{i,n,a}$  représente le terme d'erreur.

### Constitution de l'échantillon d'élèves

Si les données permettant de mesurer la progression des élèves sont naturellement extraites des bases « Repères » de la DEPP (cf. annexe n° 1 :), les paramètres du modèle listés dans le tableau n° 4 : proviennent de trois bases de données différentes, ce qui entraîne mécaniquement des pertes dues aux imperfections de chaque base, ainsi qu'à l'absence de recouvrement parfait entre ces différentes bases.

Les imperfections dont souffre l'extrait de la base « Repères » communiqué par la DEPP (doublons ou absences d'identifiant élèves, scores manifestement aberrants, etc.) ne touchaient qu'une fraction négligeable de la base (moins d'un pourcent). Dans un souci de comparabilité des résultats, les quelques domaines d'évaluations ayant fait l'objet d'un ajout ou d'une suppression pendant la période sous revue ont été écartés. La cohorte suivie par cette étude, comprenant l'ensemble des élèves entrés en CP entre 2019 et 2022<sup>86</sup>, contenait donc initialement 3,2 millions d'élèves. Pour éviter un biais évident, les élèves n'ayant pas été évalués sur l'ensemble des domaines ont été exclus de l'étude, soit 2 % de la cohorte. Faute d'identifiants robustes, l'association des résultats de CP et de CE1 pour un même élève, nécessaire pour calculer sa progression, a occasionné des pertes bien plus importantes, à hauteur de 7 %.

Confronter cette progression aux paramètres du modèle exige de pouvoir associer les données des élèves issues de la base « Repères » avec celles issues d'autres bases, dont la base « *Archipel* » qui recueille un ensemble d'indicateurs statistiques par école, ce qui restreint encore l'amplitude de la cohorte. La principale perte est due à l'indice de ruralité établi par la DEPP<sup>87</sup>, qui n'est calculé que pour les communes de métropole, ce qui exclut de fait tous les élèves ultramarins de l'étude.

La cohorte finale comprend ainsi 2,6 millions d'élèves métropolitains, soit une perte de 19 % par rapport à la cohorte initiale. Parmi ces enfants, 49 % sont des filles, 0,6 % sont en avance et 2 %, en retard. Un élève sur dix est scolarisé en REP, 5 % en REP+ et 14 % dans l'enseignement privé. Ces chiffres sont conformes aux statistiques nationales.

---

<sup>86</sup> Les domaines évalués par les premières évaluations nationales, passées par les élèves entrés en CP en 2018, sont assez différents des suivants, et les données correspondantes souffrent d'un nombre élevé d'imperfections. La promotion 2018 n'a donc pas été incluse dans la cohorte.

<sup>87</sup> DEPP, *Une typologie des communes pour décrire le système éducatif*, note d'information n° 19.35, 2019.

### Résultats détaillés

Pour chaque matière (mathématiques et français), la corrélation entre la progression des élèves et chacun des paramètres listés dans le tableau n° 4 : est estimée par une régression linéaire sur l'ensemble de ces paramètres, optimisée par la méthode usuelle des moindres carrés.

La fiabilité des résultats présentés ci-dessous a été vérifiée par l'étude des erreurs résiduelles et des facteurs de multi-colinéarités. Comme attendu, la distribution des erreurs résiduelles suit une loi normale, et les facteurs d'inflation de la variance sont assez faibles pour pouvoir écarter raisonnablement tout risque de multi-colinéarité.

**Tableau n° 5 : coefficient de corrélation du modèle linéaire**

Paramètre	Français	Mathématiques
<i>Sexe (fille)</i>	-0,11 ± 0,03	-2,47 ± 0,04
<i>Avance</i>	-0,65 ± 0,14	3,5 ± 0,2
<i>Retard</i>	-6,72 ± 0,12	-11,95 ± 0,15
<i>Taille classe</i>	-0,050 ± 0,003	-0,052 ± 0,004
<i>Niveau classe</i>	-0,493 ± 0,004	-0,818 ± 0,008
<i>Hétérogénéité</i>	-0,029 ± 0,006	-0,498 ± 0,006
<i>Taille école</i>	0,035 ± 0,004	0,110 ± 0,005
<i>IPS</i>	0,0697 ± 0,0013	0,127 ± 0,002
<i>REP</i>	0,72 ± 0,07	1,26 ± 0,08
<i>REP+</i>	0,45 ± 0,09	1,26 ± 0,11
<i>Privé</i>	0,46 ± 0,04	-0,79 ± 0,06
<i>Commune</i>	0,056 ± 0,008	0,212 ± 0,011
<i>Âge des enseignants</i>	0,075 ± 0,004	0,054 ± 0,006
<i>Ancienneté</i>	0,052 ± 0,006	0,089 ± 0,008

*Note : les marges présentées correspondent à l'intervalle de confiance à 95 %.*

*Source : Cour des comptes*

Si l'absence d'un groupe de contrôle valide empêche d'inférer tout effet causal, ces résultats permettent néanmoins de mettre en exergue certaines corrélations, les coefficients étant significativement différents de zéro à un niveau de confiance de 1 %. Les signes des coefficients (et donc les directions des effets) sont identiques pour chaque matière, aux exceptions de l'avance (qui semble jouer un rôle plus important en mathématiques qu'en français) et de l'appartenance à l'enseignement privé sous contrat.

Cette étude révèle bien la différenciation de genre à l'œuvre en CP : être une fille est associé à une moins bonne progression, et cette différence est nettement plus marquée en mathématiques qu'en français. L'enseignement prioritaire et le milieu urbain sont associés à une meilleure progression, et ce de manière plus forte en mathématiques qu'en français. Ces corrélations sont néanmoins bien plus faibles que celle qui lie l'IPS et la progression<sup>88</sup>, ce qui est conforme à l'importance du déterminisme social, exposée au Chapitre I III -B -. Quant aux effets de classe, les groupes les plus homogènes et de niveau le plus bas enregistrent en moyenne les meilleures progressions. Enfin, l'âge des enseignants et leur ancienneté ne semble jouer qu'à la marge<sup>89</sup>, ce qui peut être dû au fait que ces variables soient des moyennes sur l'ensemble de l'école.

---

<sup>88</sup> La variable d'IPS a un écart-type de 20 quand l'indice de ruralité varie entre 1 et 9, et les classements en REP et REP+ sont des variables binaires.

<sup>89</sup> Les écarts-types de ces variables sont respectivement de 4 et de 3 ans.