

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Une organisation en décalage  
avec les besoins des élèves

Rapport public thématique

Synthèse

Mai 2025

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.**

# Sommaire

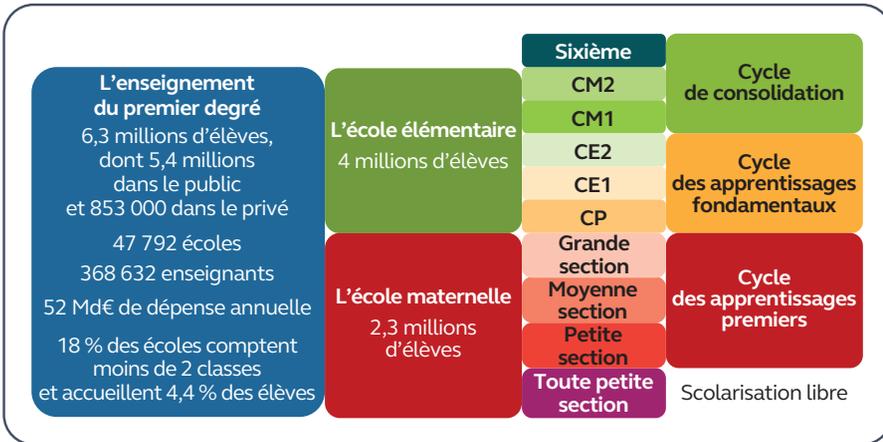
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Un système éducatif en situation d'échec, des inégalités qui s'aggravent .....	<b>7</b>
<b>2</b> Une organisation en décalage avec les besoins de l'enfant.....	<b>9</b>
<b>3</b> Une dépense mal évaluée qui ne cesse de croître.....	<b>11</b>
<b>4</b> Un système éducatif trop centralisé qui n'intègre pas suffisamment tous les acteurs .....	<b>13</b>
<b>5</b> De l'impérieuse nécessité de repenser le modèle actuel de l'école et d'intégrer les défis du futur.....	<b>15</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>17</b>



# Introduction

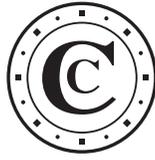
Le renforcement du capital humain est une des principales priorités de politique structurelle recommandée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'expérience montre que l'éducation des enfants joue un rôle fondamental pour le développement des compétences futures dans 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.

## L'organisation de l'école primaire



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





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

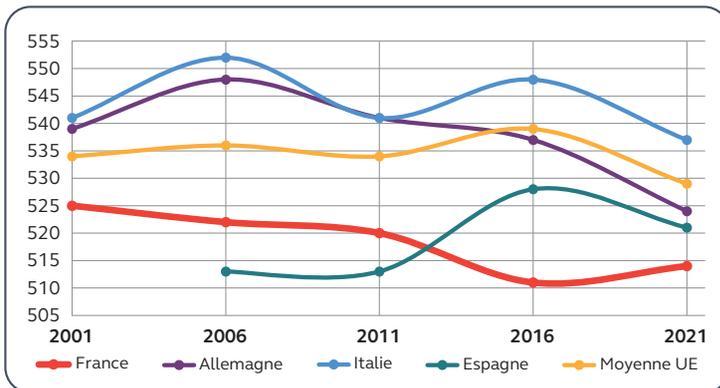
L'échec scolaire constitue une des principales causes d'inefficacité pour les systèmes éducatifs. Le risque de quitter l'école prématurément, de ne pas pouvoir accéder aux filières qualifiantes ou d'y accéder dans de mauvaises conditions constitue un coût élevé, pour l'élève lui-même en obérant ses perspectives 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.

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

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

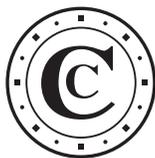
Ces classements s'accompagnent, par ailleurs, d'un étiolement de la part des très bons élèves, part qui est très largement en-deçà des moyennes européennes<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</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).



## 2 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.

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>2</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

2 Yvan Touitou, Pierre Bégué, *Aménagement du temps scolaire et santé de l'enfant*, bulletin de l'académie nationale de médecine, 2010, 194, n° 1, 107-122, séance du 19 janvier 2010.

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

---

*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.



## 3 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>3</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).

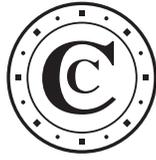
Ce chiffrage reste néanmoins une estimation. En effet, si la ventilation minutieuse de la dépense de l'État est imposée par la loi, isoler et mesurer exactement celles des collectivités et des ménages est difficilement réalisable en l'état. Malgré la rigueur méthodologique éprouvée de l'outil statistique, 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.

---

3 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).





## 4 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.

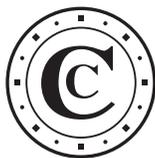
Enfin, la nécessité de renforcer les liens entre les services en charge de l'éducation nationale et les autres acteurs, dont, au premier chef, les col-

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

---

lectivités 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).

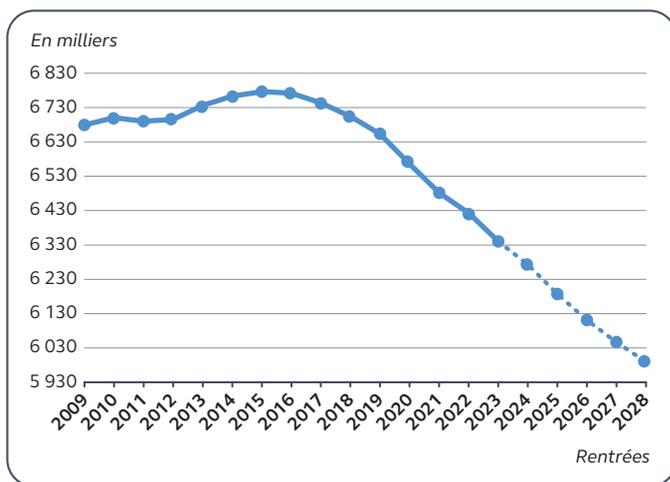


## 5 De l'impérieuse nécessité de repenser le modèle actuel de l'école et d'intégrer les défis du futur

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.

Évolution prévisionnelle des effectifs du premier degré



Source : DEPP – mars 2023

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.

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

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.

# 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*).