

École : où concentrer nos efforts ?

NOTE D'ENJEUX - SEPTEMBRE 2023




Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ENJEUX - Septembre 2023

École : où concentrer nos efforts ?



Les notes d'enjeux de l'Institut Montaigne posent des constats et identifient des problématiques sur des sujets stratégiques afin d'ouvrir le débat public.



Notre pays s'est longtemps targué d'une tradition éducative exemplaire, socle du pacte social français, creuset de l'égalité des chances et de l'ascenseur social. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui pensent que l'école ne remplit plus son rôle d'intégration, de formation à la vie citoyenne et à l'autonomie économique via l'emploi et la contribution sociétale.

Les choix qui ont été faits ces dernières décennies en matière d'enseignement ont parfois porté des fruits contraires aux intentions qui prévalaient à l'origine. Pour l'école, notre pays a fait des choix à rebours des enseignements communément reconnus par la recherche. Ceux-ci prônent notamment la création de ressources pédagogiques élaborées sur la base de données probantes, la concentration des efforts sur la prévention de la grande difficulté scolaire, l'évaluation continue et la transparence sur les performances des élèves, des enseignants et des établissements. Nous en avons insuffisamment tenu compte. Il en a résulté une régression de notre système éducatif qui peine à porter l'ensemble d'une classe d'âge à maîtriser les savoirs essentiels et à favoriser une intégration professionnelle et citoyenne réussie.

Aussi convient-il de s'interroger sur les constats et les causes de la crise profonde de notre système éducatif si l'on ambitionne de contrer tant le déclin progressif de la France que l'accroissement des inégalités dès l'enfance.

Chose rare en politique, un véritable consensus transpartisan a émergé et, avec lui, une conscience publique croissante : le système scolaire français est sous-performant et inégalitaire. La France est l'un des pays de l'OCDE dans lequel les origines socio-économiques pèsent le plus lourdement sur la réussite scolaire et la part des élèves en difficulté ne cesse de croître. Selon les évaluations nationales, ce sont 46 % des élèves qui présentent des difficultés de maîtrise de la langue écrite à l'entrée en sixième.

Face à cette réalité, la crise de confiance exprimée par les familles envers notre école est de plus en plus importante : 67 % des Français considèrent que l'école fonctionne mal, près de 6 Français sur 10 considèrent que l'égalité des chances n'est pas garantie par l'école et 36 % des Français font davantage confiance à l'école privée pour la qualité de l'enseignement. Il en résulte, insidieusement, l'émergence d'une école à deux vitesses, ségréguée socialement, entre l'enseignement privé d'un côté et l'enseignement public de l'autre.

Le malaise est aussi palpable au sein du corps enseignant. Les enquêtes nationales ou internationales réalisées par la DEPP ou l'OCDE ces dernières années révèlent des demandes fortes des enseignants qui peuvent s'apparenter à un appel au secours. La formation initiale et continue est dénoncée par une majorité d'enseignants comme lacunaire, épisodique, trop théorique et déconnectée des réalités. La nécessité d'un soutien technique mais également psychologique est constamment exprimée. Le besoin criant de reconnaissance se fait également jour alors que seuls 7 % des enseignants français considèrent que leur profession est justement reconnue et valorisée.

Au-delà de la promesse d'avoir un professeur devant chaque classe à la rentrée scolaire, la qualité des enseignants recrutés interroge. Aujourd'hui, nécessité fait loi : le trop faible nombre de candidats à l'enseignement contraint le ministère à baisser les seuils d'admission pour pourvoir un maximum de postes et à recruter, parfois très sommairement, des enseignants contractuels. Plus préoccupant encore, du fait des absences non remplacées, certains élèves manqueront l'équivalent d'une année scolaire sur l'ensemble de leur scolarité.

La qualité d'un système éducatif ne peut excéder celle de son corps enseignant. Dans certains établissements, un sentiment d'indifférence profonde à l'égard de leurs besoins quotidiens domine parmi les enseignants. L'État semble s'être peu à peu défaussé de ses responsabilités. L'octroi de la liberté pédagogique qui consiste à laisser l'enseignant libre

de sa méthode d'enseignement du programme, est l'une des consécra-tions de cette fuite en avant. Aucun objectif clair ne lui est assigné et les outils pédagogiques mis à sa disposition sont insuffisants.

Les enseignants disent régulièrement se sentir eseu-lés et inaudibles. D'un côté, les représentants des enseignants s'arc-boutent sur les ques-tions de moyens et, de l'autre, les préoccupations des ministres, qui se succèdent à un rythme soutenu, s'accommodent mal de la logique de long terme inhérente à toute politique éducative ambitieuse.

Le centralisme qui préside à l'organisation de notre système éducatif se cantonne à l'affectation des moyens et à la gestion des ressources humaines. Cela est en effet une tâche colossale mais indifférente à ce qui se passe au sein des établissements et, plus singulièrement, au sein des salles de classe. Les acteurs susceptibles de tisser ce lien nécessaire entre les injonctions venues d'en haut et les réalités de terrain (inspec-teurs académiques, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale – IA-DASEN, inspecteurs de l'Éducation nationale – IEN, rec-teurs...) sont le plus souvent ignorés. Ils demeurent les impensés de la réorganisation de notre école.

Par ailleurs, il règne une méfiance encore trop élevée à l'égard de tout ce qui touche à l'évaluation. Ce qui devrait constituer la clé de voûte d'une refonte du système est perçu comme la source d'une compé-tition dangereuse entre enseignants. En conséquence, ceux-ci ne sont ni récompensés, ni sanctionnés pour leurs performances. La capacité des chefs d'établissements et des personnels administratifs à créer de la valeur scolaire n'est ni connue, ni reconnue. Performance, plus-value scolaire, évaluation sont des mots tabous qu'un ministre craint de pro-noncer. Pourtant, les enseignants savent parfaitement qu'il y a parmi eux des compétents et des moins compétents, des dévoués et des moins dévoués. Les familles, elles, le savent et identifient parfaitement les éta-blishissements dans lesquels elles ne souhaitent pas ou plus envoyer leurs enfants.

À ce tabou institutionnel s'ajoutent des dogmes que nous parvenons difficilement à dépasser. Le premier d'entre eux est le caractère soi-disant nuisible des savoirs acquis précocement, qui contribueraient à accroître les difficultés pour les élèves les moins favorisés. Au contraire, les acquis de la recherche démontrent qu'ils constituent le déterminant préalable à un système plus équitable. Le second est le dogme de l'égalitarisme sur lequel nous fondons le principe méritocratique. Ce dogme nuit aux élèves les moins favorisés, en empêchant une affectation des moyens appropriée, ainsi qu'aux élèves les plus avancés qui pâtissent d'un nivellement par le bas.

Mise au banc des accusés par la comparaison internationale, notre école se recroqueville et réagit avec hostilité à l'égard de toute initiative ou critique extérieure du sanctuaire de l'Éducation nationale. De toute évidence, l'école ne peut pas tout. Les mutations à l'œuvre dans le domaine numérique l'oblige à s'ouvrir pour travailler davantage avec la société civile. L'augmentation des actes de cyberharcèlement commande aux enseignants et chefs d'établissements de renforcer les liens qu'ils nouent avec les familles. La prolifération d'idées obscurantistes, dont l'école est le premier témoin, s'accommode de plus en plus mal du principe de non ingérence communément incarné dans la consigne du « pas de vagues ».

Ces vingt dernières années, nous avons assisté à une véritable frénésie de réformes et à une mobilisation colossale de moyens publics. Pour autant, cela ne s'est pas traduit par une amélioration globale de la performance de notre école.

Certaines réformes étaient palliatives (ouverture d'un deuxième concours pour recruter suffisamment de candidats à l'enseignement), d'autres étaient très éloignées des missions principales assignées à l'école par les familles (introduction des ABCD de l'égalité). Celles qui permettaient d'apporter des réponses structurantes (réforme de la formation initiale, octroi de moyens supplémentaires aux zones d'éducation prioritaires, accompagnement personnalisé) ont souvent été insuffisamment pilotées, rarement évaluées et presque jamais élaborées de

manière collégiale, malgré la multiplication de consultations aux formes variées. D'autres mesures encore, malgré un diagnostic parfois éclairé, n'ont jamais été prises, stérilisées par les compromis, la peur d'une action syndicale d'ampleur ou l'influence des rentiers du système.

Toutefois, face au catastrophisme ambiant, les résultats PIRLS 2021 – qui évaluent les compétences des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit – apparaissent comme une lueur d'espoir. Après quinze années de baisse continue, la France enregistre une très légère progression quand la majorité des pays européens régresse.

Ces résultats – qui devraient se refléter dans les tests PISA des prochaines années – ne sont pas le fruit du hasard. Ils sont la conséquence d'une prise de conscience collective de la nécessité d'accorder la priorité à l'école primaire et à l'apprentissage des fondamentaux. En ce sens, les mesures prises entre 2017 et 2022, dans le sillage d'actions engagées précédemment, forment la trame d'une importante refondation de notre système éducatif. Le dédoublement des classes de Grande Section, CP et CE1 en zones d'éducation prioritaires, le plafonnement des effectifs hors zone d'éducation prioritaires, l'introduction d'évaluations nationales en CP et CE1, la diffusion de guides pédagogiques, l'instauration des vacances apprenantes et l'abaissement de l'instruction obligatoire à trois ans, vont dans le bon sens, si l'on en juge l'inversion timide de la tendance.

L'Institut Montaigne, à travers cette note d'enjeux, a souhaité identifier les efforts prioritaires auxquels nous devrions désormais nous atteler pour rendre notre école plus équitable et plus performante :

- La maîtrise des fondamentaux que sont les mathématiques et la lecture reste la pierre d'angle du système.
- L'importance accordée à l'école primaire, bien que consensuelle, demeure encore trop timide et très éloignée des orientations prises par les systèmes éducatifs les plus performants.

- Faire de l'évaluation la clé de voûte de la refonte de notre école : la singularité de notre pays qui peine à poser les fondements d'une véritable culture de l'évaluation et de la transparence – malgré les récentes avancées – est un obstacle majeur à un pilotage plus efficient. La multiplication des évaluations accessibles par tous est l'une des clés de l'amélioration de notre école.

- Concevoir un collège susceptible d'aider les élèves les plus fragiles et de stimuler les meilleurs : le collège unique amplifie les inégalités, interdit la diversification des parcours et peine à s'adapter aux besoins différenciés des élèves. Il participe au malaise éducatif. Alors qu'une réforme est en cours, les déterminants de son évolution imposent une réflexion approfondie avec l'ensemble des partenaires de la communauté éducative.

- Valoriser le métier d'enseignant et dynamiser les carrières : la crise d'attractivité du métier d'enseignant qui frappe notre pays oblige à reconsidérer profondément les conditions d'accès au métier, l'évolution des carrières et la formation des enseignants.

- Au-delà des savoirs fondamentaux, prioriser l'enseignement du numérique et des langues étrangères : la capacité de notre école à anticiper et à répondre aux évolutions futures est un défi lancé à notre République. L'identification claire de priorités assumées, outre la maîtrise des fondamentaux, peine à émerger. La formation aux enjeux du numérique et à la maîtrise d'une langue étrangère apparaît comme une condition essentielle à une intégration citoyenne et professionnelle réussie.

Certains de ces défis feront l'objet d'études techniques et collégiales proposées aux décideurs et citoyens concernés.

Introduction	5
---------------------------	---

1	Un système éducatif dans la moyenne des pays de l'OCDE qui masque une régression préoccupante	13
----------	--	----

2	Amplifier notre effort en faveur de l'école primaire	23
----------	---	----

3	Faire de l'évaluation la clé de voûte de la refonte de notre école	30
----------	---	----

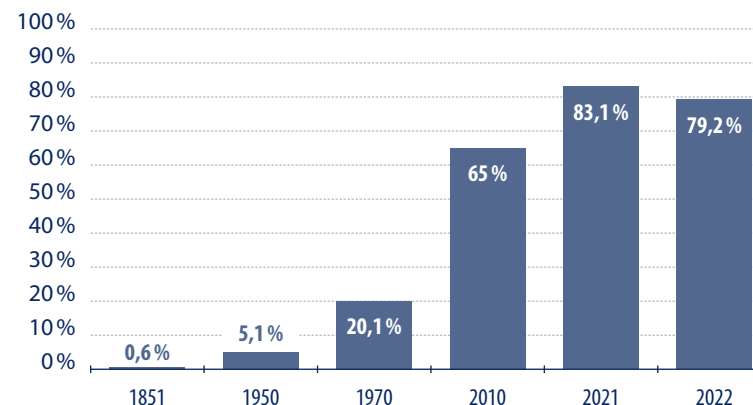
3.1.	Pilotage macro : l'indépendance de l'évaluation en question	32
3.2.	L'évaluation des établissements scolaires : cachés ou publics ?	33
3.3.	L'inspection des enseignants : les attendus	37
3.4.	Le potentiel des évaluations nationales	39

4	Concevoir un collège susceptible d'aider les élèves les plus fragiles et de stimuler les meilleurs	42
	4.1. Collège unique : un malaise palpable	42
	4.2. Les principaux déterminants d'une réforme systémique du collège	45
5	Valoriser le métier d'enseignant et dynamiser les carrières	47
	5.1. Modalités d'accès au métier d'enseignant	48
	5.2. Un indispensable à considérer : la formation initiale et continue des professeurs	50
	5.3. Carrières et rémunérations	53
6	Au-delà des savoirs fondamentaux, prioriser l'enseignement du numérique et des langues étrangères	57
	6.1. Le parcours numérique tout au long de la scolarité	58
	6.2. L'enseignement des langues étrangères	59
	Remerciements	61

1 Un système éducatif dans la moyenne des pays de l'OCDE qui masque une régression préoccupante

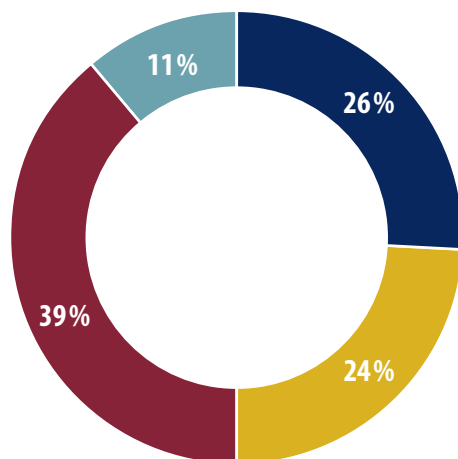
Trois objectifs sont assignés au système éducatif français par les lois de 1989 et de 2013¹ : « *la Nation fixe au système éducatif l'objectif de garantir que 100 % des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une formation reconnue et d'assurer que 80 % d'une classe d'âge accèdent au niveau du baccalauréat. Elle se fixe en outre comme objectif de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur* ».

Évolution de la part de personnes obtenant le diplôme du Baccalauréat dans une génération en France entre 1851 et 2022



¹ Durant les 30 dernières années, le Parlement a voté quatre grandes lois concernant l'éducation. La loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école et la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Répartition des sortants de formation initiale en fonction de leur diplôme le plus élevé (moyenne annuelle des années de sortie 2018, 2019 et 2020)



- Bac +5 (école d'ingénieur/commerce, master, doctorat)
- Bac +2 (BTS, DUT, Licence)
- CAP, BEP, Baccaauréat
- Brevet des collèges, aucun diplôme

Deux des trois objectifs fixés à l'école française sont désormais atteints² et le nombre de sorties sans qualification a considérablement diminué ces dernières années passant de de 140 000 jeunes en 2014³, à moins de 80 000 en 2020. Nous pourrions nous en réjouir. Toutefois, le diplôme n'est qu'un indicateur imparfait du niveau de compétences des individus car le degré d'exigence requis pour l'obtention d'un diplôme est susceptible

² En 2022, 79,2 % d'une classe d'âge a obtenu le baccalauréat et désormais 50 % d'une classe d'âge est diplômée de l'enseignement supérieur.

³ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2014, Tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire.

d'évoluer. Ainsi, malgré l'évolution positive du taux de diplomation, **la France présente un taux anormalement élevé de jeunes disposant de faibles compétences en lecture et en mathématiques à l'issue de leur scolarité.**

Plus d'un jeune Français sur cinq a des compétences faibles en lecture et en mathématiques à l'issue de la scolarité obligatoire

L'enquête OCDE-PIAAC et les tests réalisés lors de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) permettent d'évaluer les compétences des jeunes adultes français en numératie et en littératie à la sortie du système éducatif français :

L'enquête OCDE-PIAAC 2013 est particulièrement inquiétante pour la France.

- Parmi les 24 pays étudiés, « la France obtient des scores significativement inférieurs à la moyenne des pays évalués ». À titre d'exemple, en littératie, les Français (16-24 ans) obtiennent des scores de 275 points contre 280 points pour la moyenne des pays étudiés et de 262 points contre 273 pour les 15-65 ans.
- Dans l'ensemble des pays, 15,5% des adultes ont un score inférieur ou égal au niveau 1, signifiant de très faibles capacités. En France, ce score est de 21,6%. Le constat est comparable en numératie.

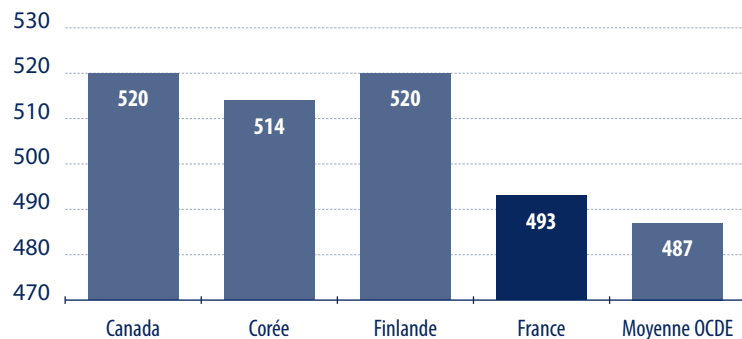
Ce constat est confirmé par les résultats recueillis lors de la JDC.

- En 2020, en lecture, 4,6 % des jeunes avaient des difficultés sévères, 4,9 % avaient de très faibles capacités de lecture, 11,9 % étaient des lecteurs médiocres, soit plus de 21 % au total.

Un autre indicateur de la performance scolaire des jeunes Français repose sur la désormais bien connue enquête PISA⁴. Décrite durant plusieurs années par les médias, les décideurs politiques et les syndicats au prétexte que « PISA serait mal placée pour évaluer l'efficacité du système scolaire français car celui-ci vise à transmettre des savoirs, alors que ces enquêtes mesurent des compétences pratiques »⁵, cette enquête fait désormais référence. Elle montre que :

- La France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Plusieurs pays de niveaux de vie par habitant bien inférieurs à la France disposent désormais de systèmes éducatifs plus performants que le nôtre et peu de pays de niveau de vie similaire ont des résultats inférieurs à la France. Et l'écart se creuse avec les pays les plus performants.

Score moyen des élèves en compréhension de l'écrit (en 2018)

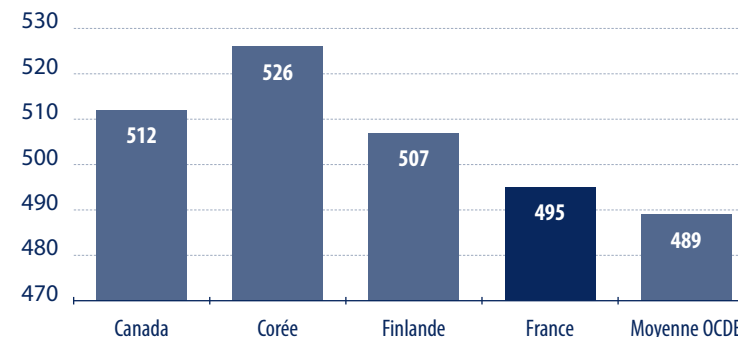


Source : enquête PISA, 2018.

⁴ PISA (Programme for International Student Assessment) évalue la performance des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique. En France, PISA évalue les élèves de seconde (première année du lycée) et de troisième (dernière année du collège).

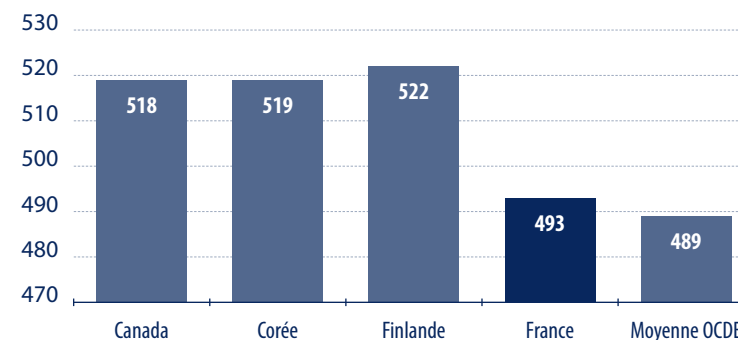
⁵ Au service de l'instruction pour tous, A. Bougnères, 2013.

Score moyen des élèves en mathématiques (en 2018)



Source : enquête PISA, 2018.

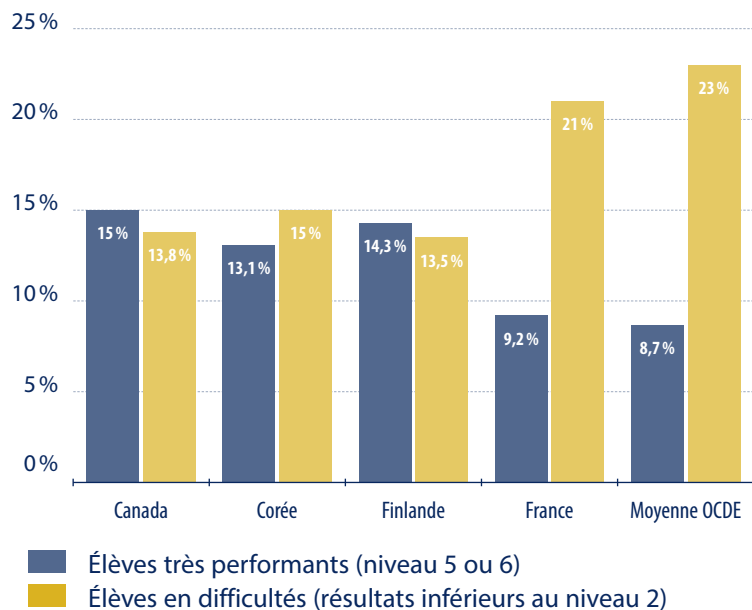
Score moyen des élèves en science (en 2018)



Source : enquête PISA, 2018.

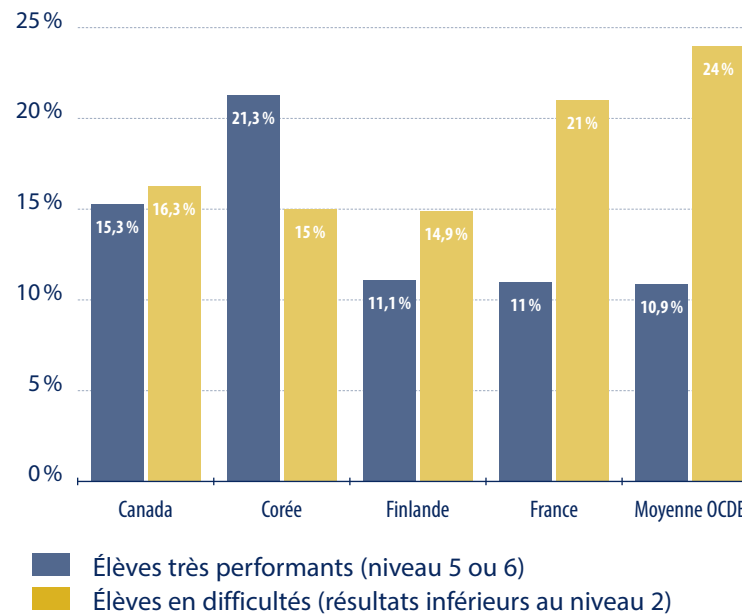
- La performance du système éducatif français tend à se dégrader depuis une décennie. **Cette régression résulte principalement de l'importance de la part des élèves de 15 ans en grande difficulté scolaire.** À l'autre bout du spectre, **la part des élèves très performants demeure bien inférieure aux systèmes éducatifs les plus performants.**

Part des élèves en difficulté et des élèves très performants en compréhension de l'écrit (en 2018)



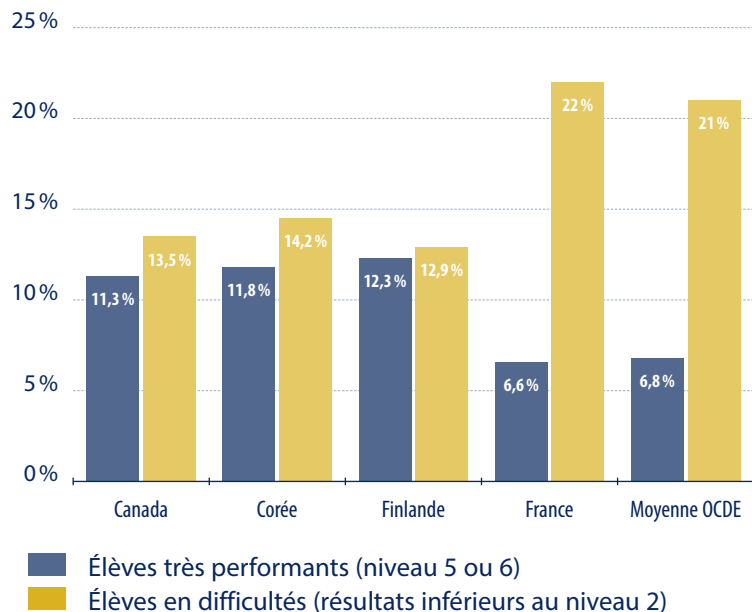
Source : enquête PISA, 2018.

Part des élèves en difficulté et des élèves très performants en mathématiques (en 2018)



Source : enquête PISA, 2018.

Part des élèves en difficulté et des élèves très performants en science (en 2018)



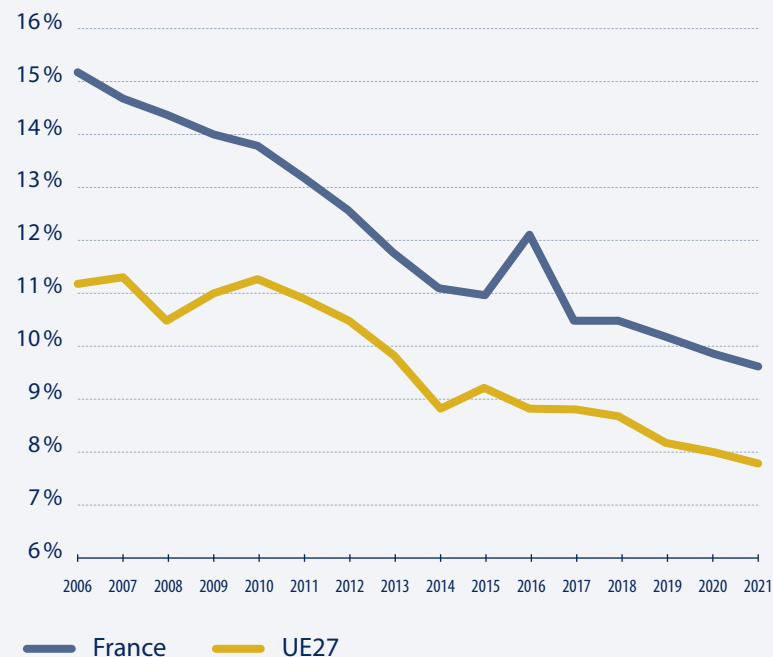
Source : enquête PISA, 2018.

L'efficacité d'un système éducatif s'apprécie notamment à l'aune de la part des élèves sortants sans qualification et de celle de son élite ; d'une part, car les coûts sociaux afférents aux sorties sans qualification sont extrêmement élevés et pèsent *in fine* sur la pérennisation du modèle social d'un pays ; d'autre part, car l'importance quantitative de l'élite facilite la recherche de croissance économique et la pérennisation d'un secteur public de haut niveau.

Quel est le coût de l'échec scolaire en France ?

La France compte en 2023 environ 77 000 jeunes (≈ 11 % d'une génération) qui sortent du système éducatif sans aucune qualification ou avec le seul brevet des collèges. Ce chiffre représente un immense gâchis humain. Il fait peser par ailleurs un coût considérable sur nos finances publiques.

Sorties précoces du système scolaire des 18/24 ans en France et dans l'UE28 (en 2018)



Source : Insee, Les nouveaux indicateurs de richesse – Indicateurs statistiques, juin 2023.

Le coût de l'échec scolaire peut être apprécié en prenant en compte deux variables :

- D'abord en calculant les coûts associés tout au long de la vie (minimas sociaux, tentatives de correction de l'illettrisme, allocations chômage, délinquance, etc.) aux sorties sans qualification. Selon une étude du Boston Consulting Group conduite en 2013, ces coûts représenteraient entre 220 000 et 230 000 euros par décrocheur sur quarante années. Sur cette base nous pouvons estimer *a minima*, que le coût annuel du décrochage scolaire est de l'ordre de 17 Md€.

Estimation du surcoût d'un sans diplôme pour la collectivité sur 40 ans

Vécu sans diplôme	Impact sur la collectivité	Évaluation du surcoût pour la collectivité
Problèmes d'employabilité → Chômage →	Surconsommation d'indemnités de chômage	48 k€
Emplois peu qualifiés → Revenus bas →	Surconsommation d'indemnités de prestations sociales ⁶	30 k€
Problèmes avec la justice →	Surconsommation d'indemnités de frais de justice	18 k€
Soucis de santé →	Sur-dépenses de santé	7 k€
	Manque à gagner fiscal et social (cotisations patronales, IR, TVA, CGS-CRDS)	129 k€
		230 M€ sur 40 ans

Source : cit in, *Le décrochage des jeunes comprendre et agir*, 2023, Pierre Derieux, Christophe Sanchez, Break poverty Foundation.

⁶ Allocations logement, RSA, CMU-C.

- Ensuite, en calculant le montant des dépenses « inefficaces », que nous assimilons au coût d'une scolarité individuelle obligatoire qui conduit *in fine* l'élève à sortir du système éducatif sans aucune qualification. Sur cette base, nous pouvons estimer *a minima*, que le coût annuel pour notre pays est de l'ordre de 8 Md€, en se fondant sur des dépenses annuelles moyennes qui sont respectivement de 7 000 euros pour le premier degré et de 9 950 euros pour le second degré⁷.

Ainsi, les coûts associés à l'échec scolaire dans notre pays représentent environ 25 milliards d'euros annuels, soit 125 milliards sur la durée d'un quinquennat.

Par ailleurs, la faiblesse de nos résultats aux évaluations PISA n'est pas sans effets sur notre croissance future. Selon les travaux réalisés en économie de l'éducation : un gain de 25 points aux tests PISA – c'est à peu de choses près l'écart qui nous sépare des pays les plus performants – correspondrait à 3 points de PIB supplémentaires, soit environ 60 Mds€, par rapport à ce que l'on projette sans amélioration⁸.

2 Amplifier notre effort en faveur de l'école primaire

Tous les pays qui ont cherché à améliorer la performance de leur système éducatif ont investi à deux niveaux : les premières années de scolarité car elles constituent le terreau du décrochage scolaire ; l'enseignement supérieur car l'excellence est un générateur de croissance. À l'inverse,

⁷ Ministère de l'Éducation nationale, « Repères et références statistiques », 2021.

⁸ « *The Economic Benefits of Improving Educational Achievement in the European Union: An Update and Extension* », par Eric A. Hanushek et Ludger Woessmann. EENEE Analytical Report n° 39.

le système de formation français sous-investit dans le premier degré et **dans l'enseignement supérieur**, comme l'Institut Montaigne s'était attaché à le démontrer, en avril 2021, dans le rapport *Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir!*.

Le système éducatif français se singularise par son surinvestissement dans le second degré. Autrement dit, **nous surinvestissons à un moment où la grande difficulté scolaire s'est déjà installée durablement** (premier cycle du second degré/collège) et davantage encore à un moment (second cycle du second degré/lycée) où plus de 10% d'une génération est déjà sortie du système scolaire.

À titre d'illustration, en 2022, les dépenses par élève dans le second degré sont supérieures de 18% en France à la moyenne de l'OCDE. En revanche, les dépenses par élève scolarisé en pré-primaire et à l'école primaire y sont inférieures de respectivement 12% et 7%. Comparativement à un pays comme la Finlande, nous investissons 38% de moins par élève en pré primaire, 7% de moins en primaire et 13% de plus dans le secondaire.

Dépenses unitaires selon le niveau d'enseignement en 2019
(en équivalent USD convertis sur la base des PPA pour le PIB)

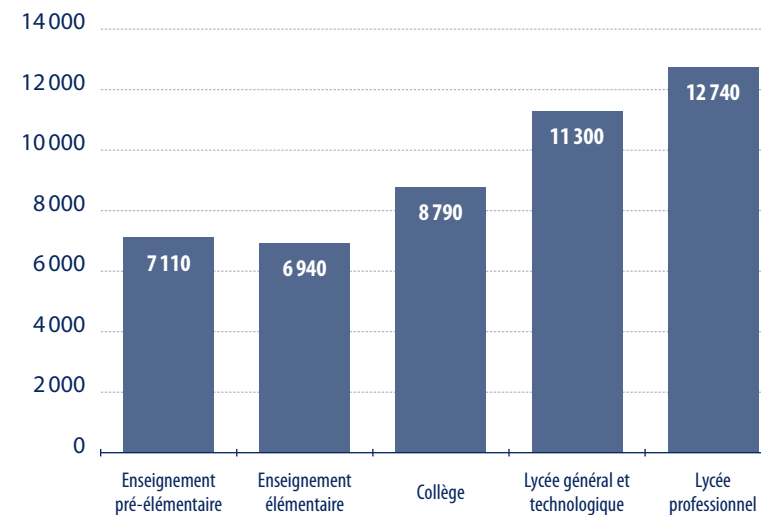
	Dépenses dans l'éducation de la petite enfance (\$/étudiant)	Dépenses dans le primaire (\$/étudiant)	Dépenses dans le secondaire (\$/étudiant)	Dépenses dans le supérieur (\$/étudiant)
Canada	/	10 570	14 564	22 335
Corée du sud	/	13 341	17 078	11 286
Finlande	15 022	10 576	11 894	18 129
France	9 555	9 312	13 475	18 136
Moyenne de l'OCDE	10 878	9 923	11 400	17 559

Source : OCDE (2022), *Regards sur l'éducation 2022 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

Au niveau du secondaire, on constate que c'est le lycée français, qui est extrêmement gourmand en moyens financiers. Les dépenses moyennes par élève sont respectivement de 11 300 et 12 740 euros pour le lycée général et le lycée professionnel quand elles ne sont que de 8 700 euros pour le collège.

Dès 2010, la Cour des comptes⁹ critiquait le coût de l'éparpillement de l'offre de formation au lycée et notait qu'il était particulièrement dû au grand nombre de filières dans l'enseignement professionnel mais aussi à la multiplication des matières et des options dans les lycées généraux et technologiques.

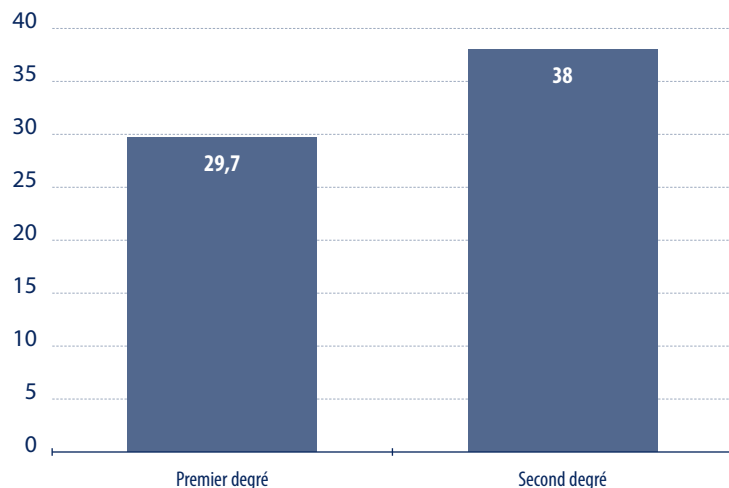
Dépenses moyennes par élève en 2019
selon le niveau de scolarité



Source : Ministère de l'Éducation nationale.

⁹ Cour des comptes, *L'Éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, mai 2010.

Dépenses globales en milliards d'euros



Source : Ministère de l'Éducation nationale.

De façon générale, depuis 1980, la dépense intérieure d'éducation (DIE)¹⁰ a presque doublé et elle représente 0,5 point de PIB supplémentaire. Les travaux de recherche en économie de l'éducation établissent de façon systématique qu'**au-delà d'un certain niveau de dépenses, il n'y a plus de corrélation positive entre la performance d'un système éducatif et le montant des dépenses investi dans la formation d'un élève entre 6 et 15 ans**¹¹.

La Cour des comptes rappelait ainsi que « *le système éducatif français ne souffre pas d'un défaut de moyens, mais de modalités d'allocation et de gestion des moyens moins performantes que celles des pays comparables*¹² ».

¹⁰ La dépense intérieure d'éducation (DIE) en millions d'euros (en équivalent prix 2020) est passée de 80 939 en 1980 (6,5 % du PIB) à 160 642 en 2020 (7 % du PIB).

¹¹ PISA À LA LOUPE, Argent rime-t-il avec bonne performance dans l'enquête PISA ?, 2012.

¹² Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, mai 2013.

La sous-dotation de l'enseignement primaire se traduit, en pratique :

- par un taux d'encadrement à l'école maternelle et à l'école élémentaire très supérieur aux pays les plus performants¹³ ;

Nombre moyen d'élèves par enseignant¹⁴ en 2020

	Pré-primaire	Primaire
Canada	/	16,3
Corée du sud	8,3	16,3
Finlande	/	13,1
France	23,2	18,4
Moyenne de l'OCDE	12,7	14,4

- par des salaires distribués aux enseignants du premier degré très inférieurs à ceux offerts dans les pays les plus performants.

Salaires statutaires annuels des enseignants des établissements publics (exprimés en équivalent USD convertis sur la base des PPA de la consommation privée, 2021)

	Pré-primaire				Primaire			
	Début de carrière	Après 10 ans	Après 15 ans	Échelon maximal	Début de carrière	Après 10 ans	Après 15 ans	Échelon maximal
Canada	/	/	/	/	40 722	68 856	70 331	70 331
Corée du sud	34 123	51 508	60 185	95 780	34 123	51 508	60 185	95 780
Finlande	32 525	35 456	35 803	35 803	37 073	42 774	45 775	48 518
France	32 619	37 628	40 043	57 085	32 619	37 628	40 043	57 085
Moyenne de l'OCDE	34 245	42 684	45 253	55 999	36 099	46 286	49 245	59 911

Source des 2 tableaux : OCDE (2023), « Panorama de l'éducation : salaires statutaires des enseignants », Statistiques de l'OCDE sur l'éducation.

¹³ Il est à noter que le taux d'encadrement ne dit rien du nombre d'enfants par classe qui par définition lui est supérieur (absences, etc.).

¹⁴ Le nombre d'élèves par enseignant est le nombre total d'élèves équivalents à temps plein inscrits à un niveau d'enseignement spécifique divisé par le nombre total d'enseignants équivalents à temps plein au même niveau.

Dès 2014, un rapport du Sénat établissait que « *la revalorisation du premier degré apparaissait comme un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique éducative* ¹⁵ ».

L'investissement sur les premiers âges de la vie est sans doute l'investissement public le plus rentable qu'un pays puisse faire

Les travaux du prix Nobel d'économie James Heckman démontrent que l'efficacité marginale de l'investissement éducatif est fortement décroissante au cours de la scolarité :

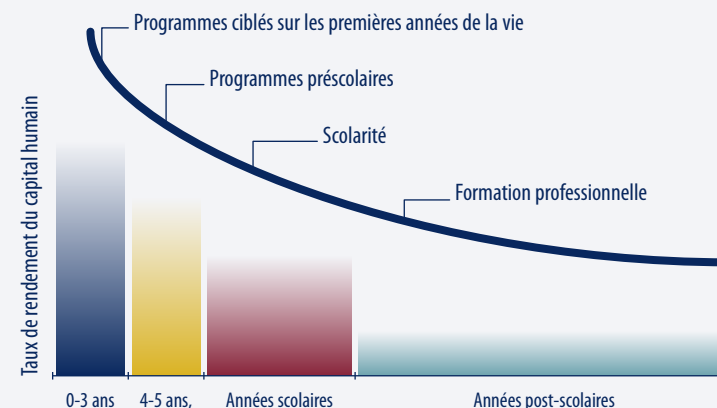
- pour avoir les mêmes effets que ceux obtenus en investissant 1 dollar lors de la petite enfance, il faudrait investir huit dollars à l'âge adulte ;
- un dollar investi de la naissance à cinq ans rapporterait de quatre à sept dollars, contre un à quatre dollars pour un dollar investi entre six et douze ans.

« *Il faut au nom de la prospérité future, favoriser de plus en plus les interventions précoces et préventives* ». « *Les compétences acquises précocement par les élèves les préparent à une réussite scolaire qui leur assurera de meilleurs débouchés professionnels et des revenus plus élevés qui se traduiront pour l'État par des recettes fiscales supplémentaires et des transferts sociaux moindres* »¹⁶.

¹⁵ PLF 2015, Mission « Enseignement scolaire » et article 55 rattaché, MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, octobre 2014.

¹⁶ J.J. Heckman, *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*, *Science*, 321 (5782) :1900-2, (June 2006).

Taux de rendement du capital humain en fonction de l'investissement éducatif à des âges différents



Source : J. J. Heckman, "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children.", *Science*, 312(5782):1900-2 (June 2006).

Le constat du sous-investissement dans le premier degré est désormais largement admis et, depuis 2012, un consensus politique semble s'être dégagé sur la nécessité de prioriser, sur la durée, l'école primaire. Ces dernières années, plusieurs politiques publiques éducatives ont été engagées pour favoriser la réussite de tous les élèves dès le plus jeune âge¹⁷. **Pourtant, malgré un progressif rééquilibrage budgétaire, la**

¹⁷ De façon non exhaustive, l'abaissement de l'instruction obligatoire à trois ans, la création du dispositif « plus de maîtres que de classes » auquel s'est substitué la politique de dédoublement des classes, l'installation d'évaluations standardisées en classe CP et de CE1, la tentative de réforme des rythmes scolaires etc. participent de cette prise de conscience d'accorder davantage de moyens au premier degré.

priorité donnée à l'école primaire n'a conduit qu'à augmenter la dépense moyenne pour chaque écolier de 130 euros entre 2018 et 2021¹⁸.

En conséquence, la France continue d'y consacrer nettement moins de moyens que la moyenne des pays de l'OCDE.

Pour atteindre un taux d'encadrement équivalent à la Finlande ou à la Corée du Sud à l'école primaire, la logique appellerait à recruter des dizaines de milliers d'enseignants supplémentaires, soit un investissement qui pourrait être compris entre 2 Mds et 3,5 Mds par an. Ces chiffres donnent un ordre de grandeur de l'écart qui nous sépare des systèmes éducatifs les plus performants. Pour autant, une récente note thématique de la Cour des comptes¹⁹, pointe le fait que « *la baisse démographique devrait en principe conduire à une baisse corrélative des effectifs d'enseignants, de l'ordre de 15 000 emplois entre 2022 et 2027* ».

3 Faire de l'évaluation la clé de voûte de la refonte de notre école

Les enquêtes internationales montrent **depuis vingt ans que les politiques éducatives françaises ne parviennent pas à suffisamment endiguer la construction de la grande difficulté scolaire**, à remédier à l'influence très importante de l'origine socio-économique sur la performance scolaire, et ne contribuent pas à constituer un niveau d'éducation suffisamment élevé parmi la population pour permettre à notre pays de relever les défis de l'économie de la connaissance.

¹⁸ La priorité donnée à l'école primaire a conduit à augmenter la dépense moyenne pour chaque écolier de 130 euros entre 2018 et 2021, DEPP, NI n° 21.21.

¹⁹ Cour des comptes, Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

Dans cette perspective, **l'évaluation de l'incidence des politiques publiques éducatives constitue un enjeu majeur.**

En France, il y a une appréhension particulière de l'évaluation, perçue par certains acteurs comme la source possible d'une compétition dangereuse entre les établissements, les enseignants, voire les élèves. En conséquence, notre pays se singularise en matière d'évaluation, les décisions en matière de politique éducative s'appuyant davantage sur des discours politiques plutôt que sur le résultat d'évaluations concrètes et statistiques. *A contrario*, les systèmes éducatifs les plus performants disposent d'importantes bases de connaissances sur l'éducation qui tendent autant à orienter sur des bases rationnelles les politiques publiques éducatives qu'à en limiter les changements trop fréquents.

Se pose ainsi la question de l'évaluation des politiques publiques éducatives, instrument essentiel d'un pilotage efficace, au service de l'amélioration de la performance scolaire de tous les élèves et du renforcement de l'équité. Elle apparaît aussi comme le ressort essentiel de la légitimité des décisions politiques face à l'exigence croissante des citoyens.

Le poids considérable de la dépense publique consacrée à l'éducation ainsi que le nombre important de professionnels qui y participent exigent des indicateurs clairs sur le niveau des élèves, le niveau des enseignants, le niveau des établissements et le niveau des cadres de l'Éducation nationale. L'objectivité de l'évaluation pourraient permettre une correction des trajectoires.

3.1. PILOTAGE MACRO : L'INDÉPENDANCE DE L'ÉVALUATION EN QUESTION

En matière d'évaluation du système éducatif, la France fait figure d'exception. En effet, la conception des outils d'aide à l'évaluation, au pilotage et à la décision est confiée à une direction d'administration centrale et à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR). À l'inverse, dans de nombreux pays, cette mission cruciale est confiée à des équipes universitaires ou à des agences indépendantes du ministère de l'Éducation nationale.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) est « chargée de la conception, de la gestion et de l'exploitation du système d'information statistique en matière d'enseignement » et « rend compte de l'état du système d'éducation au moyen d'études et de recherches qu'elle engage ». Les conclusions de ses travaux constituent le support principal de l'information sur l'état du système éducatif. Elles sont systématiquement invoquées au soutien des analyses des vecteurs de progrès du système.

L'intense activité et la qualité des travaux de la DEPP, qui n'a rien à envier aux instances internationales comparables, ne doivent pas faire oublier que depuis sa création, ses initiatives et réalisations sont fortement marquées, du fait des liens organiques qu'elle entretient avec le ministère de l'Éducation nationale, par ses rapports avec le pouvoir politique. Dans cette perspective, **la question de l'autonomie scientifique et de l'indépendance politique de cette instance de régulation et d'évaluation du système éducatif se pose** avec une acuité particulière²⁰.

Les responsables politiques sont peu favorables à l'autonomie de la DEPP – dont elle bénéficiait pourtant pendant les années 90 – considérant que le rôle de cette institution étatique tend plus à la justification de la politique conduite qu'à son évaluation scientifique et à sa régulation objective.

²⁰ *Réflexions sur le rôle de la Direction de l'évaluation et de la prospective en France*, Jean-Claude Emin, *Éducation et sociétés*, 2012/2, n° 30.

3.2. L'ÉVALUATION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES : CACHÉE OU PUBLIQUE ?

La question de l'évaluation des établissements scolaires est étroitement liée aux débats sur leur autonomie.

L'autonomie des établissements en quelques mots

L'autonomie des établissements s'est imposée comme un véritable « marronnier » du débat éducatif ces dernières années mais elle n'est pas une idée récente²¹ : les premières réflexions sur l'autonomie apparaissent dans les textes officiels dès la fin du XIX^e siècle.

L'autonomie des établissements revêt de multiples significations. Toutefois, par autonomie on entend généralement une déconcentration du système de décision en matière budgétaire, de ressources humaines ou de pédagogie au niveau de l'établissement²².

Malgré la création du statut de l'établissement public local d'enseignement (EPL)²³, la mise en place des projets d'établissements, des contrats d'objectifs et d'une relative autonomie pédagogique – 11 % de la grille horaire au collège et près de 30 % au lycée – la France se singularise par une faible autonomie de ses établissements. Avec moins de 10 % des décisions prises au niveau local, contre 63 % en moyenne dans les autres pays de l'OCDE²⁴, elle se situe dans la catégorie des pays « à décentralisation minimale ».

²¹ *L'autonomie n'est pas une idée récente*, 15 novembre 2017, Jean-Paul Delahaye, billet de blog.

²² J. Ainley et P. McKenzie, « School Governance: research on educational and management issues » *International Education Journal*, Vol. 1, No. 3, p. 139-151. 22 réalités différentes sont retenues.

²³ Décret du 30 août 1985.

²⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/education/regard-sur-l-education-2018_eag-2018-fr

Cette situation résulte de multiples facteurs : l'attachement des Français à un système centralisé (il y a une seule « Éducation nationale »), le grand nombre et la petite taille des écoles primaires qui rendent plus difficiles leur autonomie, l'autocensure des personnels de l'Éducation nationale qui sous-utilisent les marges de manœuvre offertes et les modalités de progression de carrières qui ne favorisent pas les initiatives innovantes, l'importance de la bureaucratie éducative française qui entend difficilement se défaire du pouvoir qui lui est conféré, etc. En conséquence, l'autonomie des établissements tarde à entrer dans les faits et les déterminants de sa mise en œuvre, entre une autonomie totale pratiquée dans certains pays européens, qui n'a pas convaincu, et un dirigisme français sans doute excessif, font encore l'objet d'intenses débats.

L'autonomie des établissements suppose de poser clairement la question des modalités de leur évaluation. Ainsi, comme le fait remarquer Jean-Paul Delahaye qui fut notamment directeur général de l'enseignement scolaire, *« il ne peut y avoir d'autonomie utile sans transparence, sans comptes rendus publics, sans auto-évaluation et sans contrôle a posteriori »*.

Jusqu'à 2010, l'évaluation des établissements était inexistante au sein de notre pays. *A contrario*, dans les pays disposant des systèmes éducatifs les plus performants, l'évaluation de la performance des établissements est obligatoire et imposée périodiquement, parfois depuis plusieurs décennies.

Symptomatique du rapport que notre pays entretient avec l'évaluation, la France est le dernier pays européen à avoir installé un organisme en charge de l'évaluation des établissements. Instauré par la loi du 26 juillet 2019 pour une Ecole de la confiance, le Conseil d'Évaluation de l'École (CEE) fournit des outils évaluatifs aux établissements pour qu'ils puissent

mener des auto-évaluations et pilote des évaluations externes sur les mêmes établissements.

Si l'action conduite par le CEE suppose de s'ancrer davantage dans le temps pour pouvoir réellement être appréciée – d'autant plus que la crise de la Covid 19 a rendu difficile le plein développement des auto-évaluations durant la première année en 2020 – pour autant, on peut d'ores et déjà s'interroger sur plusieurs points :

- **Le statut du CEE diffère des statuts des organismes évaluatifs** : on pense par exemple au Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCERES) pour l'enseignement supérieur dont le statut d'autorité administrative indépendante en fait une institution dont les évaluations ont un poids bien plus important et engageant.
- **L'ambition affichée du CEE ne permet pas à notre pays de combler son retard** : la durée d'un cycle d'évaluation est fixée à cinq années, ce qui conduit à l'évaluation de seulement 20 % des écoles et établissements par an.
- **Les évaluations ne sont pas rendues publiques** : la publicité des évaluations effectuées apparaît pourtant ailleurs comme un élément indispensable pour apprécier la qualité du travail mis en œuvre par les équipes pédagogiques, les personnels encadrants de l'Éducation nationale et les exécutifs des collectivités territoriales, qui ont à leur charge les conditions matérielles de l'enseignement.

Se pose ainsi la question de l'évaluation de l'action des personnels encadrants – les recteurs, au sein des académies, les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) au sein des départements, les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) au sein des circonscriptions scolaires et les chefs d'établissement au sein des établissements – dont l'objectif est de créer de la plus-value scolaire.

Cette plus-value scolaire s'entend comme la capacité des structures à faire progresser les élèves dans leurs acquis. En recoupant les résultats des évaluations des établissements avec les indices de positionnement

social (IPS) des élèves de chaque école, il est possible d'établir la plus-value pédagogique d'une école ou d'un établissement. Et cette mise en valeur de la plus-value de certaines écoles doit permettre tout à la fois de mieux détecter les bonnes pratiques, de mieux valoriser et récompenser ceux qui contribuent au succès de leurs élèves et d'affecter plus efficacement les moyens dévolus à notre système éducatif.

Aujourd'hui, le système éducatif français se conçoit en mode binaire : avec d'un côté les établissements relevant de ce qu'on appelle la politique d'éducation prioritaire et de l'autre ceux n'en relevant pas. De fait, ce système conduit à exclure des écoles ou des établissements qui connaissent pourtant d'importantes difficultés sociales et scolaires en les privant des moyens de l'éducation prioritaire. Cette situation est particulièrement marquée dans les zones rurales, puisqu'aucun des collèges et aucune des écoles dans ces zones ne relèvent de l'éducation prioritaire.

L'évaluation de la performance des établissements pourrait donc ouvrir à une meilleure affectation des moyens – sans préjuger des nouvelles clés de répartition – en permettant de sortir de la dimension binaire de ce système pour s'adapter plus spécifiquement aux besoins des établissements.

Cette évaluation des établissements, qui comporte un volet du bâti scolaire, si elle était rendue publique, pourrait également concourir à rappeler aux collectivités locales leurs obligations en matière d'entretien du bâti scolaire et d'adaptation aux défis imposés par la transition écologique. Rappelons, à titre d'exemple, qu'en 2019, au sein de la ville de Marseille, plus de 200 établissements étaient concernés par divers dysfonctionnements graves (fuites et infiltrations, suspicion d'amiante, présence de nuisibles, etc.) qui ont appelé un sursaut financier de l'État dans le cadre du plan Marseille en Grand²⁵.

²⁵ *Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030*, Institut Montaigne, novembre 2020.

Enfin, concernant la performance scolaire des élèves, les études conduites par l'OCDE²⁶ montrent que la culture de l'évaluation et sa publicité a un impact direct sur les résultats des élèves²⁷. **Au sein des établissements autonomes ne rendant pas publics les résultats scolaires, les élèves obtiennent en moyenne 7 points de moins en mathématiques** que les établissements rendant publics les résultats scolaires.

3.3. L'INSPECTION DES ENSEIGNANTS : LES ATTENDUS

Le système actuel d'évaluation des enseignants apparaît aujourd'hui inadapté à la criticité du métier et des enjeux qu'il porte pour l'avenir des élèves et du pays. Ce système est en effet insuffisant et jugé biaisé par une majorité d'acteurs du monde éducatif.

Jusqu'en 2017, certains enseignants pouvaient demeurer une dizaine d'années sans qu'un inspecteur de l'Éducation nationale ne vienne dans leur classe. Par un décret du 10 août 2017 des rendez-vous de carrière ont été instaurés, soumettant ainsi les enseignants au même régime d'évaluation. Désormais, chaque enseignant fait l'objet de trois rendez-vous de carrière à des moments déterminés.

Bien que constituant une avancée, ces évaluations sont contestées dans leurs modalités (subjectivité et valeur des appréciations) et ses effets (30% des enseignants pouvant bénéficier d'un avancement plus rapide) ne permettent pas, de facto, de distinguer un bon enseignant d'un moins bon.

²⁶ OCDE, *résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques (Volume IV)*, Paris, Éditions OCDE, 2014, p. 53.

²⁷ OCDE, *résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques (Volume IV)*, Paris, Éditions OCDE, 2014, p. 53.

Les rendez-vous de carrière dans l'Éducation nationale

Pour tous les enseignants, trois rendez-vous de carrière sont prévus. Ils sont programmés aux 7^e, 8^e et 9^e échelons. Chaque enseignant est informé avant les vacances d'été de la programmation d'un rendez-vous l'année scolaire suivante et la date de visite de l'inspecteur est annoncée 15 jours en avance. Le rendez-vous de carrière comprend une inspection en classe et un entretien avec l'inspecteur, suivi par un deuxième entretien avec le chef d'établissement. L'inspecteur complète ensuite une grille de 11 compétences et propose un avis parmi « à consolider », « satisfaisant », et « très satisfaisant ». L'enseignant apporte ensuite ses observations. L'appréciation finale est remise par l'IA-DASEN et comporte 4 niveaux : « à consolider », « satisfaisant », « très satisfaisant » et « excellent ». Il est possible de demander la révision de son appréciation finale de la valeur professionnelle en présentant un recours gracieux dans un délai de 30 jours suivant la notification de l'appréciation. Les rendez-vous de carrière peuvent permettre un avancement au sein de la classe normale. En effet, pour l'accès aux 7^e et 9^e échelons, 30 % des enseignants bénéficient d'une accélération d'un an.

Comme l'énonçait Jean Marc Monteil²⁸, docteur en sciences psychologiques et sociales et qui fut notamment recteur, « *la relation d'inspection parfois infantilissante en soi est assez faiblement productive. Inscrite dans un temps et un espace limités elle détermine en fait un moment d'évaluation sommative plus que formative* ». Ainsi, l'enquête OCDE-TALIS montre que **60 % des enseignants français perçoivent l'inspection comme un**

exercice purement administratif qui n'a de conséquences que sur leur avancement et non comme un vecteur d'amélioration de leurs pratiques au sein de la salle de classe.

Il continuait, « *si l'on ajoute les contraintes liées à la charge considérable des corps d'inspection qui doivent gérer un nombre de professeurs tel qu'il interdit pratiquement toute relation suivie, on est naturellement conduit à souligner le caractère quasi anachronique de l'inspection telle que les cadres pédagogiques de l'Éducation nationale sont amenés à la pratiquer* ».

Cette réalité des évaluations a été complexifiée par l'octroi de la liberté pédagogique aux enseignants, inscrite dans la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Celle-ci permet aux professeurs de choisir les méthodes pédagogiques et exercices qu'ils souhaitent pour s'adapter à la diversité et aux profils de leurs élèves. De *facto*, les inspecteurs n'étant plus prescripteurs des bonnes pratiques pédagogiques à mettre en œuvre, leur rôle s'avère d'autant plus limité.

Une réflexion sur le rôle des inspecteurs, non plus tant dans leur rôle administratif mais en tant que véritable tuteur des enseignants par le partage des meilleures pratiques pédagogiques et un accompagnement personnalisé paraît donc nécessaire, à la fois pour faire face à l'accroissement des difficultés sociologiques et à la crise des compétences et des vocations.

Un rôle revalorisé des inspecteurs permettrait peut-être de traiter deux impensés du système actuel : l'évaluation individuelle à des fins non d'avancement mais d'excellence pédagogique et l'évaluation collective d'un établissement à des fins de performance.

3.4. LE POTENTIEL DES ÉVALUATIONS NATIONALES

La qualité du travail de l'enseignant au sein de la classe, ce qu'on appelle l'effet maître ou effet enseignant, est le premier déterminant

²⁸ Propositions pour une nouvelle approche de l'inspection, Jean-Marc Monteil, 1999.

de la réussite des élèves. Les travaux de recherche en éducation ont en effet montré que **l'effet maître explique entre 10 % et 20 % de la variance des performances des élèves** de fin d'année²⁹. **Les pratiques pédagogiques enseignantes sont ainsi susceptibles de compenser en grande partie, voire intégralement, le poids de l'extraction sociale.**

Or, aujourd'hui, l'idéologie prend souvent le pas contre les enseignements de la recherche. Elle dicte ainsi le remplacement de tous les processus d'enseignement traditionnel qui ont fait leur preuve dans le passé et dans d'autres pays, par des « processus inductifs tâtonnés » à partir de l'expérience des élèves – le fameux « pédagogisme ». Ce pédagogisme semble aujourd'hui à l'origine de la grande détresse de l'apprentissage des élèves et des enseignants eux-mêmes.

En 2021, une étude conduite par la DEPP³⁰ interrogeait les enseignants de CP à propos de leurs convictions en matière d'enseignement. Elle relevait qu'une très grande majorité était d'accord avec la proposition selon laquelle *« c'est lorsque les élèves résolvent eux-mêmes des problèmes qu'ils apprennent le mieux »*. C'est-à-dire que même pour un enseignement très technique et non intuitif, tel que le décodage, les professeurs ne sont pas d'accord avec l'idée – caractéristique de la pédagogie explicite – selon laquelle *« en début d'apprentissage, il est important de guider fortement les élèves pour leur permettre de réussir les tâches proposées »*. Pourtant, seul l'enseignement structuré a démontré son efficacité pour favoriser la réussite des élèves les plus fragiles. Ainsi, **une majorité d'enseignants pratique une pédagogie constructiviste sans nécessairement avoir conscience qu'elle contribue à redoubler les difficultés d'apprentissage des élèves les plus faibles, à rebours des intentions de leurs auteurs**³¹.

²⁹ Notamment Mingat Alain, *Expliquer la variété des acquisitions au cours préparatoire : les rôles de l'enfant, la famille et l'école*, Revue française de pédagogie. Volume 95, 1991. Cusset Pierre-Yves, *Que disent les recherches sur l'effet enseignant ? Note d'analyse*, n° 232, juillet 2011.

³⁰ *L'évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes.*

³¹ Rey Olivier, *Les compétences clés dans l'enseignement obligatoire en Europe : fantasmes et réalités pédagogiques*, Institut français d'Éducation, Veille et analyses, 3 septembre 2013.

Pour pouvoir aider les élèves les plus en difficulté, il est donc important d'avoir des enseignants formés aux pratiques pédagogiques les plus efficaces pour lutter contre ces difficultés.

À défaut de pouvoir réformer efficacement et rapidement la formation initiale des enseignants – rappelons que les écoles normales ont laissé place aux IUFM, puis aux Espe puis aux Inspe – le système d'évaluations nationales introduites durant les premières années de scolarisation pourrait offrir le support nécessaire à une affectation plus adéquate des enseignants eu égard aux besoins des élèves.

C'est dans cette logique que les évaluations nationales pourraient prendre tout leur sens. Car il est techniquement possible, à partir d'elles, de mesurer la valeur ajoutée de tel ou tel paramètre de scolarisation. Le constat de variations importantes, après appariement de populations, serait celui de l'impact de conditions de scolarisation différentes tenant essentiellement dans l'effet maître. Autrement dit, un enseignant qui conduirait une proportion d'élèves deux fois plus importante que ses collègues, confrontés au même type d'élève, à un niveau scolaire élevé en fin d'année, plusieurs années successives, serait identifié comme un enseignant efficace.

Ainsi, si l'on veut bien admettre que tous les enseignants ne sont pas susceptibles d'affronter toutes les situations, ni volontaires pour cela, et qu'il ne s'agit ni de stigmatiser ni de sanctionner les enseignants, cet outil permettrait d'affecter les enseignants là où ils sont les plus efficaces ou à défaut de produire un effort spécifique à l'égard des enseignants qui n'ont pas un effet maître satisfaisant, pour favoriser une adaptation de leurs pratiques.

Donner leur pleine mesure aux évaluations nationales supposerait donc qu'elles soient utilisées pour permettre une affectation plus adéquate des enseignants durant les premières années de scolarisation.

4 Concevoir un collège susceptible d'aider les élèves les plus fragiles et de stimuler les meilleurs

Le collège est aujourd'hui en grande difficulté. Les aphorismes ne manquent pas aux commentateurs et responsables politiques pour qualifier le collège qui serait « *le maillon faible* » ou encore « *l'homme malade de notre système éducatif* », selon les mots de Pap Ndiaye.

Tous s'accordent sur la nécessité d'une évolution de l'organisation du collège. La diversité de ses objectifs ajoute au malaise actuel. À la différence de l'école primaire, qui a pour objectif de mener tous les élèves au niveau attendu à l'entrée en sixième, le collège poursuit des missions plus diverses : consolider les savoirs fondamentaux, préparer les adolescents à la poursuite d'études différentes entre le lycée général, technologique et professionnel, construire un socle de culture, de connaissances et de compétences, etc.

4.1. COLLÈGE UNIQUE : UN MALAISE PALPABLE

Le premier « problème » du collège réside dans le fait que plus de 300 000 élèves y entrent chaque année sans suffisamment maîtriser les savoirs fondamentaux :

- En fluence de lecture, les évaluations de début de sixième réalisées en 2022³², révèlent que 31,8 % des élèves présentent des fragilités sur cet exercice en ne lisant qu'entre 90 et 120 mots lus par minute et 15,2 % d'élèves n'atteignent pas 90 mots lus en une minute, c'est-à-dire le score attendu en fin de CE2.

³² Évaluations de début de sixième 2022, premiers résultats, DEPP, document de travail n° 2022-E07, novembre 2022.

- En mathématiques, les évaluations de début de sixième réalisées en 2022 révèlent que seuls 38 % des élèves présentent une maîtrise satisfaisante dans le domaine « Espace et géométrie » et un peu plus de la moitié des élèves dans les domaines « Nombres et calculs » (52,4 %) et en « Grandeurs et mesures » (54,8 %)

La deuxième difficulté que pose le collège unique est l'homogénéité du parcours qu'il entend proposer aux collégiens. En 1975, le Ministre de l'Éducation nationale René Haby, instaure « le collège unique », avec une grille d'enseignements et un volume horaire identique pour tous. La quasi disparition du redoublement, à partir de 2016, porte à maturité cette réforme initiée 40 ans avant.

Alors qu'en 1995, un peu plus de la moitié des élèves (58,2 %) avaient un parcours linéaire au collège – pas de redoublement, pas d'orientation entre la sixième et la seconde générale, technologique ou professionnelle –, plus des trois quarts des élèves (77,8 %) en 2015 ont un parcours totalement identique :

- La grille de 26 heures d'enseignements obligatoires sur les quatre années de la scolarité du collège s'impose à tous les élèves quel que soit leur niveau d'acquisition des compétences.
- Les volumes horaires de chaque discipline sont identiques pour chaque élève et souvent trop faibles pour à la fois atteindre les objectifs assignés par les programmes scolaires et mener des projets collectifs.

Conséquence de cette homogénéité, le collège ne permet aucunement de redistribuer les cartes de la réussite scolaire : il fige voire amplifie les inégalités scolaires déjà existantes. Plus les scores obtenus aux évaluations de fin de sixième sont élevés, plus les scores obtenus en fin de troisième le seront aussi. Ainsi, à titre d'exemple, en mathématiques³³, plus

³³ Les items ici appréciés sont le traitement de phrases lacunaires et la mémoire encyclopédique.

de 60 % des élèves les plus performants en sixième (4^e quartile) le seront aussi en troisième. À l'inverse, moins de 5 % des élèves les plus faibles en sixième (1^{er} quartile) parviennent à se hisser parmi les élèves les plus performants en troisième.

La troisième difficulté que pose le collège unique réside dans la tension entre la forte hétérogénéité du niveau des élèves tout au long des quatre années qui le composent et le programme unique à dispenser à ces élèves³⁴.

- L'analyse des évaluations nationales de sixième et de troisième indique que les élèves de sixième les plus performants ont de meilleurs résultats que les élèves de troisième les moins performants : « plus d'un quart des élèves de sixième maîtrisent déjà le vocabulaire scolaire qu'un tiers des élèves de troisième sont seulement en voie d'acquérir »³⁵.
- L'analyse des évaluations internationales (PISA 2018) permet d'établir que la performance moyenne des élèves français scolarisés à 15 ans en seconde générale et technologique est comparable aux scores obtenus par les meilleurs élèves des pays de l'OCDE quand, à l'inverse, les élèves ayant un an de retard – c'est-à-dire scolarisés à 15 ans en troisième générale – ont une performance comparable aux résultats des élèves issus des systèmes éducatifs les moins performants, sans que cela soit imputable à une partie du programme qu'ils n'auraient pas traitée.

Une réforme du collège unique semble donc s'imposer devant ces constats. Or, le collège n'a pas été un axe majeur de la politique éducative du quinquennat 2017-2022, et la réforme initiée en 2015, qui avait notamment pour objectif d'assouplir le cadre rigide des enseignements en instaurant des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) est demeurée largement inaboutie.

³⁴ DEPP NI 19.49, décembre 2019.

³⁵ Ibid.

Il faut cependant rester prudent quant à l'engagement d'une réforme du collège. En effet, les mutations à l'œuvre, particulièrement dans le domaine de l'intelligence artificielle, invitent à repenser l'acte d'enseigner et l'objet même des enseignements. Par ailleurs, la perception des Français à l'égard du collège unique est ambivalente : tout en y étant attachés, ils sont prompts à le dénoncer. Enfin, la réticence des personnels enseignants qui sont légitimement réticents à toute réforme qui n'a pas prouvé son efficacité ou qui survient juste après une réforme sans laisser le temps de son évaluation, invitent à une réflexion approfondie. Toutefois, ces réserves ne doivent pas nous murer dans l'immobilisme..

4.2. LES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS D'UNE RÉFORME SYSTÉMIQUE DU COLLÈGE

Eu égard aux difficultés inhérentes induites par le collège unique, une réorganisation systémique devrait *a minima* reposer sur trois piliers :

- **la transition entre l'école primaire et le collège pour les élèves**, qui est souvent compliquée faute d'une réelle continuité des enseignements. L'élévation du niveau des élèves à l'entrée en sixième est en question. Force est de constater sur ce point que l'instauration d'un cycle 3 à cheval entre l'école élémentaire (CM1, CM2) et le collège (sixième) par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 9 juillet 2013, est au-delà de cette présentation formelle, restée lettre morte.
- **la diversification des parcours**, afin de mieux répondre aux besoins et aux capacités des élèves à partir d'enseignements plus approfondis et plus opérationnels ;
- **la personnalisation des parcours**, pour s'adapter à l'hétérogénéité des niveaux et pouvoir répondre tant aux besoins des élèves les plus en difficulté qu'aux élèves les plus performants, tout en conservant un enseignement commun.

Une réforme du collège a été initiée par le ministre de l'éducation Pap Ndiaye. L'acte 1 visant à l'évolution de la classe de sixième sera engagé dès la rentrée scolaire 2023. Elle est conçue autour de deux grandes orientations :

- **Favoriser la transition entre l'école élémentaire et le collège** : l'intervention de professeurs des écoles en classe de sixième doit permettre d'établir une continuité plus cohérente.
- **Soutenir l'apprentissage des savoirs fondamentaux** : l'augmentation d'une heure hebdomadaire de soutien ou d'approfondissement en mathématiques ou en français doit permettre de répondre davantage à la diversité des besoins des élèves et de favoriser la maîtrise des fondamentaux par tous.

Sans préjuger de son efficacité, cette évolution apparaît plus comme une étape transitoire qu'une réelle réforme ambitieuse, qu'il conviendra de mettre en œuvre ultérieurement.

L'acte 2 de la réforme du collège visant le cycle 4 (5^e, 4^e, 3^e) qui doit conduire à la mise en place d'une demi-journée permettant la « découverte des métiers », conformément à l'engagement du Président de la République, doit être engagée par l'actuel ministre de l'Éducation nationale, Gabriel Attal.

5 Valoriser le métier d'enseignant et dynamiser les carrières

L'Éducation nationale a une difficulté croissante à recruter.

Dans le second degré, le nombre de candidats au CAPES a chuté de 30 % en vingt ans et on compte en moyenne 300 postes non-pourvus par an. La pénurie de candidats à l'enseignement frappe particulièrement certaines disciplines : à titre d'exemple, pour l'enseignement des mathématiques, le nombre de candidats a presque été divisé par 3 depuis 1997.

Dans le premier degré, la situation est différente. Le concours de recrutement de professeurs des écoles (CRPE) se faisant au niveau académique, la diminution du nombre de candidats se ressent particulièrement dans certaines académies peu attractives. À titre d'exemple, le nombre de candidats par poste ouvert au concours de professorat des écoles dans l'académie de Créteil est passé de 4,65 en 2009 à 1,15 en 2021. En conséquence, ce sont 438 et 364 postes de professeurs des écoles qui n'ont pas été pourvus en 2020 et 2021 au sein de cette académie.

La situation de la France n'est pas singulière et le déficit d'attractivité du métier d'enseignant ne saurait être réduit à la seule question de la rémunération des enseignants. Ainsi, si la rémunération des enseignants en France est nettement inférieure à celle offerte aux enseignants des meilleurs systèmes éducatifs mondiaux et de la moyenne des pays de l'OCDE, l'Allemagne et le Portugal qui offrent des rémunérations bien supérieures, connaissent également des difficultés de recrutement.

Les causes du déficit d'attractivité du métier d'enseignant sont multiples. Elles sont structurelles – lacune dans la gestion des ressources humaines, modalités de recrutement et obligations de mobilité non adaptées à l'évolution de notre société etc. – et conjoncturelles – manque de

performance de notre système éducatif, climat scolaire parfois anxio-gène, niveau des rémunérations, etc.

Seuls 7% des enseignants considèrent que leur profession est justement reconnue et valorisée, contre 27% en moyenne dans les pays de l'OCDE³⁶. Dès lors, attirer davantage de candidats et maintenir en poste ceux qui se sont engagés dans le métier est un enjeu critique.

Afin de répondre à la crise des vocations et aux difficultés que rencontrent les enseignants dans l'exercice de leur métier, trois leviers semblent actives :

- la diversification des modalités d'accès au métier d'enseignants afin d'en renforcer l'attractivité ;
- la refondation de la formation initiale et de la formation continue ;
- la dynamisation des carrières des professeurs et l'augmentation de leur traitement.

5.1. MODALITÉS D'ACCÈS AU MÉTIER D'ENSEIGNANT

Depuis 2010, la France exige en plus de l'obtention du concours un niveau *master* pour devenir enseignant. Dans les faits, cette double exigence, souhaitée afin de mieux ancrer la formation des enseignants dans le domaine de la recherche, ne s'est traduite ni par une amélioration notable du niveau des élèves, ni par un renforcement de l'attractivité du métier.

La France est l'un des seuls pays à exiger la détention d'un *master* pour enseigner au sein du primaire et du secondaire. Cette exigence pose plusieurs difficultés dont les attermoiments relatifs au positionnement du concours, en fin de *master* 1 ou de *master* 2, sont révélateurs.

³⁶ DEPP, *L'État de l'école, 2020*, « Le ressenti professionnel et la formation des professeurs des écoles » et « Le ressenti et la formation des enseignants au collège ».

La principale difficulté résulte du fait que la *masterisation* tend à réduire le vivier de candidats potentiels à l'enseignement – particulièrement les candidats issus des classes populaires – si bien que l'on peut même se demander si ce système est simplement tenable. Notre pays peut-il ponctionner chaque année entre 20 000 et 30 000 diplômés de *master* sur un stock d'environ 180 000 diplômés, soit environ 15% de ce stock ?

Une chose est certaine, **le métier d'enseignant ne peut désormais plus être considéré seulement comme une carrière que l'on embrasserait dès ses plus jeunes années, au sortir de la formation initiale, et jusqu'à la retraite**. Dès lors, la politique de recrutement des enseignants doit sortir du mythe d'un mode unique de recrutement qui, s'il n'a jamais été vraiment la règle unique demeure la préoccupation majeure de l'institution. La diversification des voies de recrutement et, en particulier, le fait d'attirer les secondes carrières, en desserrant les rigidités du système actuel, semble donc être une priorité. Le développement de la contractualisation pourrait être l'outil adéquat pour y parvenir.

Malheureusement, l'Éducation nationale est aujourd'hui figée sur une conception de l'enseignement restrictive autour de la notion de carrière. Ainsi, l'attention de l'institution porte presque exclusivement sur l'exercice du métier de professeur sous sa forme statutaire et les contractuels ne sont considérés que comme une variable d'ajustement pour occuper les postes vacants. En conséquence, **la voie contractuelle est peu attractive alors qu'elle pourrait permettre d'attirer un vivier d'enseignants supplémentaires si elle était reconsidérée et revalorisée**.

5.2. UN INDISPENSABLE À CONSIDÉRER : LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES PROFESSEURS

La qualité de la formation initiale est un vecteur d'attractivité et d'amélioration de la performance de notre système éducatif. Or, les professeurs français souffrent d'une formation initiale qui n'est pas adaptée à la réalité du terrain. Trop axée sur la théorie, elle prépare mal les enseignants au quotidien de leur métier dans une salle de classe.

- 87,5 % des professeurs des écoles jeunes titulaires déclarent que la formation qu'ils ont reçue ne les a pas préparé à avoir la responsabilité d'une classe, 27 % d'entre eux n'ont même jamais enseigné à des élèves avant d'obtenir leur poste³⁷.
- 33 % seulement des enseignants français disent avoir été préparés à gérer une classe et 55 % seulement d'entre eux disent avoir été bien préparés aux pratiques pédagogiques contre respectivement 65 % et 77 % dans l'Union Européenne³⁸.

En matière de formation initiale, l'ensemble des décisions prises depuis la fermeture des écoles normales est guidé par une seule motivation compréhensible mais discutable : aligner les modalités de formation des professeurs du 1^{er} degré et du 2nd degré alors même que ces métiers sont différents.

Pour les professeurs des écoles, la formation monodisciplinaire d'étudiants en licence, qui sont pourtant appelés à enseigner une dizaine de disciplines au sein des écoles primaires, est un écueil majeur. Cette situation est vraisemblablement l'une des causes de la baisse du niveau des élèves, particulièrement en mathématiques, dans la mesure où la grande majorité des futurs professeurs des écoles suivent des formations littéraires.

³⁷ Snuipp-FSU, 2020.

³⁸ DEPP, *L'état de l'école*, 2020.

Ainsi, le système de formation initiale des enseignants encourt de nombreuses critiques auxquelles il serait nécessaire de remédier dans l'intérêt des élèves et des enseignants.

Toutefois, les multiples réformes relatives au recrutement des enseignants³⁹ engagées ces dernières années apparaissent comme un puissant facteur d'instabilité et nuisent à l'attractivité du métier d'enseignant. Fort de ce constat, la méthode utilisée pour réformer la formation initiale apparaît tout aussi importante que son objet. L'enjeu de la stabilité de la formation sur les dix prochaines années impose un engagement consensuel de la communauté éducative avant toute considération de contenu.

Concernant la formation continue, elle est considérée comme une priorité dans les systèmes éducatifs les plus performants⁴⁰ et est obligatoire dans la plupart des pays de l'OCDE. En France, la situation est différente pour les professeurs des écoles et les enseignants du secondaire.

Comprise dans les obligations réglementaires de service (ORS), la formation continue est obligatoire pour les professeurs des écoles à hauteur de 18 heures par an. Si cette obligation pourrait être largement renforcée pour converger vers le standard des pays les plus avancés, c'est surtout la situation des enseignants du secondaire qui pose question.

N'étant pas comprise dans les ORS, la formation continue n'est pas obligatoire pour les enseignants du second degré. En conséquence, les enseignants de collège suivent, en moyenne, 3,5 jours de formation continue par an, soit moins que les agents de catégorie A et moins que dans les

³⁹ *Création du dispositif emploi d'avenir professeur (2015), puis du contrat étudiant apprenti professeur puis des assistants d'éducation en préprofessionnalisation (2019), constitution d'un parcours préparatoire au professorat des écoles (2020). Première (2011), puis deuxième (2014), puis troisième (2022) réforme de la masterisation.*

⁴⁰ <http://www.unesco.fr/fr/conference-de-comparaisons-internationales-2020-la-formation-continue-et-le-developpement-professionnel-des-personnels-d-education/paroles-d-experts/grands-enseignants-de-la-formation-continue/>

autres pays de l'OCDE – 8 jours/an en moyenne selon les résultats de l'enquête Talis 2013 –. Par ailleurs, 83 % des professeurs français disent n'avoir jamais été consultés sur l'offre de formation⁴¹. Talis 2018.

À défaut d'intégrer une obligation de formation continue dans les ORS des enseignants du secondaire, le ministre de l'éducation Jean-Michel Blanquer a instauré en 2019 une allocation de formation pour les enseignants qui accepteraient de suivre des modules de formation hors temps scolaire. Ainsi, le décret du 6 septembre dispose que, dans la limite de cinq journées par année scolaire, les enseignants désireux de suivre une formation sur la durée des vacances scolaires peuvent se voir attribuer une allocation de 60 euros bruts par demi-journée. Aujourd'hui, on constate que les crédits dédiés à cette allocation ne sont pas consommés.

Dès lors que la formation continue est une condition nécessaire de l'amélioration de la performance de notre système éducatif, il semble nécessaire de questionner les modalités qui permettraient de l'imposer. Aujourd'hui, les enseignants français sont moins nombreux que les enseignants de l'OCDE à penser que les activités de formation continue qu'ils ont suivies ont eu un impact positif sur leurs pratiques (71 % contre 82 % dans l'OCDE) et le besoin de formation le plus fréquemment déclaré par les principaux de collèges est celui d'une formation pour développer la coopération entre enseignants (32 %).

⁴¹ Enquête Teaching and Learning International Survey (Talis), 2018.

5.3. CARRIÈRES ET RÉMUNÉRATIONS

Dans le double contexte d'érosion de la vocation enseignante et de nécessaire maîtrise des dépenses publiques, la question du bon niveau de rémunération des enseignants est essentielle. Avec un écueil, au sein d'un ministère qui compte plus d'un million de fonctionnaires, toute politique visant à revaloriser les personnels, aussi minime soit-elle, se chiffre en milliards d'euros.

Dans un célèbre article, *Peter Dolton et Oscar Marcenaro-Gutierrez*⁴² établissent les principaux enjeux relatifs à l'établissement d'un bon niveau de rémunération :

- **Il existe un lien de causalité entre le niveau de rémunération des enseignants et la performance des élèves** : plus les rémunérations sont élevées plus les performances des élèves sont importantes. La principale explication avancée par les auteurs résulte du fait qu'une meilleure rémunération des enseignants attirerait des diplômés de meilleure qualité dans la profession et qu'en conséquence, cela contribuerait à améliorer les performances des élèves. Pour donner une idée de l'ampleur relative de cet effet, ils établissent qu'une augmentation de 10 % de la rémunération des enseignants entraînerait une hausse de 5 à 10 % des résultats des élèves.
- **Toutefois, l'augmentation du niveau de salaire de tous les enseignants ne saurait se traduire mécaniquement par une amélioration de la performance des élèves** : d'une part, les enseignants en poste s'approprieraient ces augmentations sans avoir la responsabilité de devenir « de meilleurs enseignants » et d'autre part, l'amélioration de la qualité du recrutement, induite par la hausse de la rémunération, ne produirait ses effets qu'à long terme.

⁴² *If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance*, Peter Dolton, Oscar D. Marcenaro-Gutierrez, *Economic Policy*, Volume 26, Issue 65, 1 January 2011, Pages 5–55.

En conséquence, le chemin menant à une revalorisation de la rémunération des enseignants, respectueuse de l'équilibre des finances publiques, conforme aux attentes des personnels⁴³ et efficace pour l'amélioration de la performance de notre école n'est pas aisé à définir.

La France rémunère globalement moins bien que ses voisins ses enseignants. La question de la rémunération est intimement liée aux questions de temps de travail et de qualification. Qui plus est, la situation est différente selon les professeurs des écoles et les enseignants du secondaire.

Comparativement aux professeurs des pays de l'OCDE, les professeurs des écoles français ont davantage d'heures de cours (900 h) que la moyenne des pays de l'OCDE (772 h) et ont un traitement qui est inférieur. L'augmentation de leur rémunération paraît donc être une priorité eu égard à leur importance dans le dispositif de réussite scolaire. Un alignement *a minima* de la rémunération des professeurs des écoles sur la moyenne des pays de l'OCDE permettrait de renforcer l'attractivité du métier.

Pour les enseignants du secondaire, la situation est différente. Si les enseignants français sont moins bien rémunérés qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, leurs obligations de service hebdomadaires sont inférieures, de même que le nombre de semaines travaillées dans l'année. Afin de lutter contre ces deux singularités, l'institution a recours aux heures supplémentaires, dont les deux premières ne peuvent être refusées par le professeur si le chef d'établissement lui en fait la demande. Ce système ayant atteint ses limites, la réforme du pacte enseignant entend prendre en compte la question des contreparties et des obligations renforcées.

⁴³ DEPP, Note d'information n° 22.31, Octobre 2022. Les personnels de l'Éducation nationale estiment leur niveau de rémunération (3,4 sur 10) globalement insatisfaisant.

Le socle et le pacte : l'évolution de la rémunération des enseignants

Le socle, une revalorisation pour tous sans contrepartie : résultat probant de la négociation, les syndicats ont obtenu que tous les personnels de l'Éducation nationale soient revalorisés. Programmées dans le cadre du PLF 2023, les revalorisations « socle » représentent 1,9 Mds€ en année pleine, soit les deux tiers du budget dédié à la revalorisation salariale. Concrètement, cela équivaut à une augmentation allant de 94 euros à 230 euros net par mois pour les enseignants.

Le pacte, l'introduction d'une rémunération différenciée : la volonté du président de la République était l'introduction d'une rémunération différenciée selon « l'engagement » des enseignants, ce qui est bien différent de l'introduction d'une rémunération au mérite. En théorie, son principe est simple : sur une base volontaire, les professeurs pourront bénéficier d'une hausse supplémentaire de rémunération – s'ajoutant à la revalorisation « socle » sans contrepartie – en effectuant des missions complémentaires. Trois « pactes » sont proposés aux enseignants, sous la forme d'un volume horaire annuel ou d'un engagement annuel à réaliser. L'engagement pour chacun des trois pactes pourra faire l'objet d'une rémunération forfaitaire de 1 250€ bruts annuels, soit une revalorisation de 3 750€ bruts annuels si l'enseignant souscrit aux trois pactes cumulativement.

Concernant les déroulements de carrière, le système dit du barème permet de départager les candidats qui postulent pour une académie et/ou sur un poste d'une école ou d'un établissement, grâce au nombre de points acquis, principalement grâce à l'ancienneté. Ce système conduit à rendre inaccessible, pour les jeunes enseignants, les territoires et

établissements les plus attractifs. Cela contribue à créer à l'échelle du territoire national et au sein même des académies des fractures générationnelles et territoriales. Incontestablement cette rigidité dissuade des jeunes étudiants de s'engager dans des carrières de professeur où il leur faudra attendre longtemps pour obtenir une mobilité leur permettant d'enseigner là où ils le souhaitent.

Par ailleurs, **ce système d'affectation des enseignants est indifférent à leur qualité**. Ainsi, **l'État, par une affectation à contre-emploi, se prive du principal levier de rééquilibrage d'un système ghettoisé**. À titre d'exemple, les académies qui concentrent les difficultés souffrent d'un déficit de candidats qui induit conséquemment une baisse du seuil d'admission aux concours. Dans l'académie de Créteil un candidat obtenant 4,2/20 est admis et le taux d'admission atteint presque 70 %. Quant à Montpellier, le seuil d'admission est situé à 10/20 et seuls 25 % des candidats sont reçus.

En conséquence, **le système du mouvement – dont le barème est l'arbitre – conduit à affecter les enseignants les moins expérimentés et de plus faible niveau académique au sein des établissements présentant le plus de difficulté**, en dépit des enseignements de la recherche qui préconisent l'inverse.

Aussi, pour renforcer l'attractivité du métier d'enseignant et poursuivre l'amélioration de la performance de notre système éducatif, modifier les modalités du mouvement pourrait être stratégique. Deux grandes orientations se dégagent :

- **La conservation du système du barème** mais selon des modalités d'attribution de points modifiées pour favoriser le mouvement ;
- **La suppression du système du barème** appelant le recrutement des professeurs par les circonscriptions scolaires, les écoles et les établissements.

Concernant les évolutions de carrière, aujourd'hui les modalités d'application du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR), sur lesquelles sont assises les évolutions de carrière des professeurs, ne sont pas satisfaisantes. Là encore, les évolutions de carrière sont indifférentes aux singularités des enseignants et seule **l'ancienneté permet de prétendre à une évolution de carrière**⁴⁴. En conséquence, presque tous les enseignants sont soumis à la même évolution de carrière. L'enjeu est donc de redynamiser les progressions de carrière en modifiant, par la concertation, la philosophie de l'avancement des professeurs.

La nécessité de lier davantage l'évolution de la carrière à des éléments objectifs aisément appropriables visant notamment l'excellence pédagogique, l'engagement au sein des établissements et les acquis pédagogiques pourrait être initiée.

6 Au-delà des savoirs fondamentaux, prioriser l'enseignement du numérique et des langues étrangères

Les débats sur les contenus des enseignements ont jalonné l'histoire de l'école depuis ses débuts. Ainsi, l'approche utilitariste souhaite réduire le champ des savoirs à transmettre aux seuls besoins professionnels tandis que l'approche humaniste favorise un champ plus étendu grâce à une approche par la transmission d'une culture commune. D'autres

⁴⁴ Il existe toutefois deux occasions d'accélérer d'un an son avancement. Une première fois durant les 20 premières années de carrière et une seconde fois durant les 20 années suivantes. Cet avancement se fait sur la base d'une évaluation de l'IEN pour une part, à partir de l'observation d'une séance d'1 heure et d'autre part, par l'appréciation du chef d'établissement. De façon générale, le quota de professeurs susceptibles d'avancer un peu plus vite étant défini en amont, ce système d'avancement démontre que le système est conçu pour gérer des flux et non pour encourager des talents au service de l'institution et du progrès des élèves.

privilégient le développement ciblé des aptitudes particulières de chacun, à l'exclusion d'un socle commun même minimal.

Les clivages se sont maintenus mais leur portée théorique s'est doublée, avec la massification scolaire et la multiplication des savoirs et compétences, d'un enjeu concret autour de la maîtrise des outils numériques et de la pratique de la langue anglaise. Outre la maîtrise des fondamentaux dès le plus jeune âge, ces deux priorités apparaissent particulièrement structurantes pour permettre une intégration sociale et professionnelle réussie aux élèves français.

6.1. LE PARCOURS NUMÉRIQUE TOUT AU LONG DE LA SCOLARITÉ

En matière de numérique, les gouvernements successifs semblent avoir pris conscience de la nécessité d'intégrer le numérique au sein du système éducatif mais l'action numérique éducative s'est principalement résumée à une politique de développement de logiciels internes au ministère et à une politique d'équipement individuel. Le numérique est encore trop peu souvent perçu comme devant faire l'objet d'un enseignement à part entière.

En s'inspirant de la réforme conduite au Royaume-Uni, il est possible de définir les principes qui devraient guider l'intégration d'un enseignement du numérique tout au long du système scolaire français.

L'école élémentaire a très certainement un rôle à jouer pour prévenir le lot de risques que comporte le numérique et former des citoyens capables d'y faire face. Alors qu'on estime que les jeunes de 7 à 19 ans passent annuellement en moyenne plus d'heures devant leurs écrans que sur les bancs de l'école – 1 000 heures contre 864 heures –, un chiffre en constante augmentation⁴⁵, l'école primaire doit se poser la question de

⁴⁵ SÉNAT, « Prendre en main notre destin numérique : l'urgence de la formation », Rapport d'information n° 607, 2017.

ses nouvelles éducations comportementales et techniques, transversales à l'acquisition des savoirs citoyens.

Enseigner les compétences numériques semble également être une nécessité pour le monde du travail de demain. L'intelligence artificielle pose la question de l'accès à l'information, aux savoirs et aux capacités cognitives.

De façon générale, il paraît pertinent de transformer certains enseignements classiques (comme la technologie, les arts, la musique) par l'intermédiaire du numérique afin de revivifier des matières peu soutenues.

6.2. L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES ÉTRANGÈRES

Malgré plusieurs évolutions et notamment la mise en œuvre du plan d'évolution des langues vivantes depuis 2006, il est patent que notre pays manque d'ambition pour l'apprentissage des langues étrangères. Selon les évaluations CEDRE, le niveau des acquis en langues étrangères des élèves français est fragile : à l'issue du collège, en anglais, moins d'un tiers des élèves (26 %) atteignent le niveau attendu – A2 – en compréhension l'oral. La situation est similaire en espagnol. Ainsi, selon l'étude internationale Surveylang, la France est l'un des pays les moins performants dans ce domaine.

Pourtant, la France fait partie des pays ayant le plus d'heures d'enseignement des langues durant la scolarité obligatoire⁴⁶ et offre un choix d'apprentissage de langues étrangères parmi les plus larges d'Europe. En somme, **malgré cette offre étendue, la plupart des jeunes Français ne maîtrisent aucune langue convenablement et, lorsque c'est le cas, ce sont par les élèves issus des milieux les plus favorisés.**

⁴⁶ CNESCO, « De la découverte à l'appropriation des langues étrangères : comment l'école peut-elle mieux accompagner les élèves ? », Dossier de synthèse, 2019.

Cette situation est engendrée par des causes multiples : absence d'un réel enseignement explicite de langue, enseignement très centré sur l'observation de la langue et moins sur sa pratique quotidienne, absence d'un temps suffisant d'enseignement pour les élèves faibles avec l'obligation d'apprentissage d'une LV1 et d'une LV2 quasiment mises au même rang au collège, faiblesse du recrutement de locuteurs natifs, absence de formation des professeurs des écoles, etc.

Cet enjeu, qui pourrait sembler secondaire, ne l'est pas dans les faits, la maîtrise d'une langue étrangère étant un facteur clé d'emploi et de performance des entreprises. La maîtrise de l'anglais est désormais une compétence professionnelle et un facteur d'employabilité primordial. Selon une enquête de février 2016⁴⁷, près de 70 % des entreprises considèrent que les salariés dotés de compétences linguistiques constituent un atout pour l'entreprise. Une entreprise sur deux recherche une compétence en langues vivantes étrangères chez les candidats lors d'un recrutement, l'anglais arrivant en tête du classement des langues les plus demandées⁴⁸.

Dans le même temps, un tiers des entreprises interrogées évoque les difficultés à recruter un postulant ayant les compétences linguistiques requises pour le poste visé : 60 % d'entre elles pensent que cette difficulté est liée à l'insuffisance de la formation scolaire et universitaire et 12 % au manque de pratique ou d'expérience à l'étranger.

L'Institut Montaigne remercie tout particulièrement **Baptiste Larseneur**, responsable de projets et spécialiste des questions d'éducation pour sa contribution à cette note.

⁴⁷ *Langues et employabilité*, Dgesco, Céreq-Iredu, Ciep.

⁴⁸ Céreq « *Analyse des besoins des employeurs français au regard des compétences en langues étrangères* », février 2016.

L'Institut Montaigne vous propose de contribuer à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer collégalement des propositions au service de l'intérêt général.

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : septembre 2023
ISSN : 1771-6756

ABB France	Compagnie Plastic Omnium	Katalyse	RATP
AbbVie	Conseil supérieur du notariat	Kea & Partners	RELX Group
Accenture	Crédit Agricole	Kearney	Renault
Accuracy	D'Angelin & Co.Ltd	Kedge Business School	Rexel
Adeo	Dassault Systèmes	KKR	Ricol Lasteyrie
ADIT	De Pardieu Brocas	KPMG S.A.	Rivolier
Air France - KLM	Maffei	Kyndryl	Roche
Air Liquide	Doctolib	La Banque Postale	Rokos Capital
Airbus	ECL Group	La Compagnie Fruitière	Management
Allen & Overy	Edenred	Linedata Services	Roland Berger
Allianz	EDF	Lloyds Europe	Rothschild & Co
Amazon	EDHEC Business School	L'Oréal	RTE
Amber Capital	Egis	Loxam	Safran
Amundi	Ekimetrics France	LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton	Sanofi
Antidox	Enedis	M.Charraire	SAP France
Antin Infrastructure Partners	Engie	MACSF	Schneider Electric
Archery Strategy Consulting	EQT	MAIF	Servier
ArchiMed	ESL & Network	Malakoff Humanis	SGS
Ardian	Ethique & Développement	Mazars	SIER Constructeur
Arquus	Eurogroup Consulting	Média-Participations	SNCF
AstraZeneca	FGS Global Europe	Mediobanca	SNCF Réseau
August Debouzy	Fives	Mercer	SNCF
Avril	Getlink	Meridiam	Sodexo
AXA	Gide Loyrette Nouel	Michelin	SPVIE
Bain & Company France	Google	MicroPort CRM	SUEZ
Baker & McKenzie	Groupama	Microsoft France	Taste
BearingPoint	Groupe Bel	Mitsubishi France S.A.S	Tecnet Participations
Bessé	Groupe M6	Moelis & Company	SARL
BG Group	Groupe Orange	Moody's France	Teneo
BNP Paribas	Hameur et Cie	Morgan Stanley	The Boston Consulting Group
Bolloré	Henner	Natixis	Group
Bona fide	Hitachi Energy France	Natural Grass	Tilder
Bouygues	HSBC Continental Europe	Naval Group	Tofane
Brousse Vergez Brunswick	IBM France	Nestlé	TotalEnergies
Capgemini	IFPASS	OCIRP	Unibail-Rodamco
Capital Group	Inkarn	ODDO BHF	Unicancer
CAREIT	Institut Mérieux International SOS	Oliver Wyman	Veolia
Carrefour	Interparfums	Ondra Partners	Verlingue
Casino	Intuitive Surgical	Onet	VINCI
Chubb	Ionis Education Group	Optigestion	Vivendi
CIS	iQo	Orano	Wakam
Cisco Systems France	ISRIP	PAI Partners	Wavestone
Clifford Chance	Jantet Associés	Pelham Media	Wendel
Club Top 20	Jolt Capital	Pergamon	White & Case
CMA CGM	Kantar Public	Prodware	Willis Towers Watson
CNP Assurances		Publicis	France
Cohen Amir-Aslani		PwC France & Maghreb	Zurich
		Raise	

Faire de la France un *leader* éducatif est un défi lancé à notre République. Ce dernier est d'autant plus conséquent que les évaluations internationales démontrent, depuis de nombreuses années, le déclin continu de notre système éducatif.

Iniquité scolaire, performance globale dans la moyenne des pays de l'OCDE, part de l'élite insuffisante, importance de l'échec scolaire, faiblesse de l'attractivité du métier d'enseignant : les maux de notre système éducatif sont nombreux. Pour y remédier, nul ne conteste que des évolutions ambitieuses et pérennes sont nécessaires.

Aussi, convient-il de s'interroger sur les causes et les constats afin de réfléchir, dans la continuité des actions déjà initiées, aux réformes nécessaires et aux arbitrages qui s'imposent pour contrer tant le déclassement progressif de l'école française que l'accroissement des inégalités.

Dans cette note, l'Institut Montaigne identifie où les efforts doivent se concentrer pour contrer tant le déclassement progressif de la France que l'accroissement des inégalités. Sans prétendre à l'exhaustivité, cinq efforts majeurs sont identifiés : **amplification de notre effort en faveur de l'école primaire, multiplication et transparence des évaluations, fondation d'un collège susceptible d'aider les élèves les plus fragiles et de stimuler les meilleurs, valorisation du métier d'enseignant, priorisation de l'enseignement du numérique et des langues étrangères, au-delà de l'apprentissage des fondamentaux.**

Ainsi identifiés, ces efforts prioritaires feront l'objet de développements plus conséquents et de recommandations, discutés avec les partenaires de la communauté éducative dans le cadre de notes d'actions et de rapports publiés ultérieurement.

10 €

ISSN : 1771-6756

NEJ2309-01